

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Sócio Econômico
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Curso de Graduação em Ciências Econômicas

HELTON SANTOS DA CUNHA

**JUSCELINO KUBITSCHECK 1956 – 1960: CARACTERÍSTICAS DE
UMA TRAJETÓRIA DO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO BRASILEIRO**

FLORIANÓPOLIS, 2012

HELTON SANTOS DA CUNHA

**JUSCELINO KUBITSCHEK 1956 – 1960: CARACTERÍSTICAS DE
UMA TRAJETÓRIA DO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO BRASILEIRO**

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito obrigatório para a
obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador (a): Silvio Antônio Ferraz Cário

FLORIANÓPOLIS, 2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota 10 (Dez) ao aluno Helton Santos da Cunha na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho. Em 25 de fevereiro de 2013.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cário
Presidente - UFSC

Prof. Dr. Marcelo Arend
Membro - UFSC

Prof. Luiz Mateus da Silva Ferreira
Membro - UFSC

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo à Deus pai todo poderoso, que através dos seus mentores e anjos da guarda me orientaram para um caminho de luz, paz e tranquilidade, dando força para que no caminho mais turvo eu não desanimasse e seguisse em frente para alcançar meus objetivos. Aos meus pais (Nadia e Halmir), pelo exemplo de vida e pela energia fornecida para vencer os obstáculos e batalhas da vida. À minha irmã (Elayne) que sempre me deu o suporte nos momentos difíceis e trouxe a alegria do nosso lar, através da minha sobrinha (Kayrini). A minha avó Lúcia e madrinha Edith, as minhas segundas “mães” que nada me deixaram faltar. A minha namorada (Sarrie), pela compreensão e apoio em vários momentos. Ao professor Sílvio pelo ensino e dedicação que forneceu para tornar esse trabalho possível. A uma miríade de amigos, colegas e pessoas, que ao longo dessa trajetória, contribuíram mesmo com uma simples palavra de afeto e motivação. Expresso a tamanha gratidão a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que esse momento tão esperado se concretizasse. A todos um forte abraço e o meu muito obrigado.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo verificar as condições políticas, econômicas encontradas e implementadas pelo governo Kubitschek que viabilizaram a implantação do Plano de Metas e o crescimento econômico no período 1956 – 1960. Para tanto, realizou-se a revisão histórica do sistema político do governo Kubitschek, sob as orientações e bases do desenvolvimento econômico brasileiro, através da ideologia desenvolvimentista, alianças político-militar e da cooperação internacional para o rompimento do atraso econômico industrial. Descreveu-se o planejamento do Plano de Metas, as origens, as áreas de atuação e estratégias consolidadas na administração paralela para eliminação dos pontos de estrangulamento e zonas de incerteza internas e externas. Auferiu-se, como resultado, êxito por elevar os índices de formação bruta de capital fixo sinalizado por altas taxas de investimentos, crescimento do PIB, média de 8,1% ao ano e da indústria de bens de capital na ordem 26,4% ao ano, aumento na produção de bens intermediários e bens de consumo duráveis, além de outras metas específicas propostas pelo Plano de Metas. Para tanto, foram importantes as articulações políticas no Congresso Nacional e os arranjos com os militares em favor da execução do Plano. Assim como, a gestão das políticas econômicas utilizadas, dentre as quais, políticas – cambial (controle de tarifas, via instrução 70 e 113 da SUMOC, e posteriormente na aplicação da lei de tarifas), fiscal (tributação e receitas orçamentárias e não orçamentárias) e monetária (expansão creditícia, emissões monetárias). Enfim, o resultado econômico foi exitoso diante das mudanças da estrutura produtiva postas sob nova articulação entre o Estado, capital nacional e o capital multinacional.

Palavras chaves: Plano de Metas, Desenvolvimento Econômico, Capital Estrangeiro, Juscelino Kubitschek, Industrialização.

ABSTRACT

The current study aims at observing the political and economic conditions which are found and implemented by the President Kubitschek government. The conditions provided the Plan of Goals implantation and the economic growth from 1956 to 1960. The work revisits the historical and political system of Kubitschek's government through the ideology of development, political-military alliances and the international cooperation in order to break the industrial and economic delay. It also describes the planning process of the Plan of Goals, origins, acting fields and consolidated strategies in the parallel administration for the banning of the bottlenecks and internal and external uncertainty zones. As a result, high rates of investment point out success at increasing rates of the Gross Fixed Capital Formation, the Gross National Product growth -- average of 8,1% a year -- and the industry of capital goods at 26,4%, increasing of the production of intermediate goods and durable consumer goods, besides other specific aims proposed in the Plan of Goals. In order to achieve success, the political articulation in the National Congress and the arrangements with the military in favor of the application of the plan are crucial, as well as the management of the applied economic policies, such as, exchange (tax control, via instructions 70 and 113 of SUMOC, and later in the tax law enforcement), fiscal (taxation and budgetary and non-budgetary income), and monetary (credit expansion, currency issuance). Finally, the economic result is successful in relation to the changes of the productive structure placed under the new articulation among the State, national capital, and international capital

Key words: Plan of Goals, economic development, foreign capital, Juscelino Kubitschek, industrialization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Divisão política PSD/PTB.....	30
Quadro 2 – Principais Projetos de Lei Aprovados “Dentro dos Interesses” da Aliança PSD-PTB (1956-1959).....	32
Quadro 3 – Ampliação da capacidade administrativa da Esfera Pública Federal	53
Quadro 4 – Grupos Executivos e os resultados das metas	62
Quadro 5 – Investimento Requerido pelo Plano de Metas 1957-1961	63
Quadro 6 – Áreas e Metas do Plano.....	63
Quadro 7 – Resultados das Metas do Plano	66
Quadro 8 – Investimento Direto Estrangeiro entre 1956 e 1960 via Instrução 113 da SUMOC e Decreto 42.820 Países Investidores.....	91
Quadro 9 – Capacidade de investimento do BNDE a preços correntes de 1952-61 e, em 1962, a preços de 1957-61	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa do crescimento médio do produto real por setores de 1948 - 1956 e 1957-1961	100
Tabela 2 – Índice do produto real do Brasil na indústria 1949 – 1961	101
Tabela 3 – Índice da produção industrial do Brasil e de outros países em 1959, data-base 1955 = 100	101
Tabela 4 – Balança de Pagamentos, 1947 – 1955	102
Tabela 5 – Balança de Pagamentos, 1956 - 1961	102
Tabela 6 – Taxa de Inflação no Brasil 1950 - 1961	103
Tabela 7 – Brasil: Aumento anual da produção industrial de bens de consumo e produção, índice e percentagens, 1956/1957 e 1958/1959	109
Tabela 8 – Produto Interno Brasileiro 1956 – 1960 a preços constantes	109
Tabela 9 – Conteúdo de importação na Formação de capital fixo em países latino-americanos.....	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Indústria e agricultura – % de participação no PIB.....	110
Gráfico 2 – Valor da transformação industrial % de participação por setores.....	110
Gráfico 3 – Formação bruta de capital fixo (FBKF) e investimentos estrangeiro	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIB.....	Associação Brasileira de Indústrias Básica
BB.....	Banco do Brasil
BIRD.....	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE.....	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CACEX.....	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAMOB.....	Caixa de Mobilização Bancária
CDI.....	Comissão de Desenvolvimento Industrial
CEMIG.....	Centrais Elétricas de Minas Gerais
CEXIM.....	Carteira de Importação e Exportação
CEPA.....	Comissão de Estudos e Programas Administrativos
CEPAL.....	Comissão Econômica para América Latina
CFCE.....	Conselho Federal do Comércio Exterior
CMBEU.....	Comissão Mista Brasil Estados Unidos
CME.....	Coordenação de Mobilização Econômica
CNPIC.....	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
CPA.....	Comissão de Política Aduaneira
CTEF.....	Conselho Técnico de Economia e Finanças
DASP.....	Departamento Administrativo do Serviço Público
EUA.....	Estados Unidos da América
EXIMBANK.....	Export – Import Bank
FGV.....	Fundação Getúlio Vargas
FMI.....	Fundo Monetário Internacional
GATT.....	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GE.....	Grupo Executivo
GEIA.....	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
GEICON.....	Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval
GEIMAPE.....	Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada
GEIMAR.....	Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Agrícolas e Rodoviárias
GEIMF.....	Grupo Executivo de Armazenagem e de Material Ferroviário
GEMF.....	Grupo Executivo de Exportação de Minério de Ferro
GT.....	Grupo de Trabalho

JK.....Juscelino Kubitschek
PEM.....Programa de Estabilização Monetária
PSD.....Partido Social Democrático
PSP.....Partido Social Progressista
PTB.....Partido Trabalhista Brasileiro
SPVEA.....Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUMOC.....Superintendência da Moeda e do Crédito
UDN.....União Democrática Nacional
UEP.....União Europeia de Pagamentos
URSS.....União das República Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
1.1 Tema e problema.....	Erro! Indicador não definido.
1.2 Objetivos.....	5
1.2.1 Objetivos Gerais.....	5
1.2.2 Objetivos Específicos	5
1.3 Justificativa.....	6
1.4 Metodologia.....	7
2 SISTEMA POLÍTICO DO GOVERNO KUBITSCHEK E A BASE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	9
2.1 O Estado desenvolvimentista ex ante o Plano de Metas.....	9
2.2 Princípios da ideologia e o discurso desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek.....	16
2.3 Questão Política: Da (ins) estabilidade, ao processo político e as alianças estratégicas.	21
2.3.1 Questão Política: Da (ins) estabilidade, às alianças políticas, o processo eleitoral, e os acontecimentos antes da Posse de Juscelino	22
2.3.2 Questão Política: Da (ins) estabilidade às alianças estratégicas no governo Kubitschek .	28
2.4 Síntese conclusiva das medidas adotadas por Juscelino Kubitschek no campo político ...	36
3 PLANO DE METAS: SIGNIFICADO E ÁREAS DE ATUAÇÃO	39
3.1 Transição do modelo econômico e a industrialização “tardia” às vésperas do Plano de Metas.....	39
3.1.1 Origens, motivos e o que foi o Plano de Metas	41
3.2 Medidas de implementação do Plano de Metas: condução do plano e administração paralela.....	50
3.3 Grupos Executivos, grupos de trabalhos, as áreas e metas do Plano e a construção de Brasília.....	60
3.4 Síntese conclusiva da composição do Plano de Metas.....	69
4 POLÍTICAS ECONÔMICAS DO GOVERNO KUBITSCHEK.....	72
4.1 Transformações da estrutura econômica internacional e o movimento do capital 1945–1955.....	72
4.2 Transformações da estrutura econômica brasileira: de Dutra à Café Filho (1945 – 1955)	77
4.3 Diretrizes da política econômica do governo JK: 1956 – 1960.....	89
4.3.1 Capital estrangeiro e as condições de atração.....	90

4.3.2 Formas de financiamento do Plano de Metas	93
4.3.3 Síntese das medidas e políticas econômicas do governo Kubitschek	97
4.4 Síntese conclusiva das políticas econômicas do governo Kubitschek	112
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	122

1 INTRODUÇÃO

A solidificação do desenvolvimento econômico brasileiro via industrialização teve seus princípios no início da década de 1950. Getúlio Vargas (1951 – 1954), com a estratégia nacional-desenvolvimentista, ensaiou o que Carlos Lessa (1982) define como “a primeira aproximação à política de desenvolvimento”. Suas políticas e estratégias de desenvolvimento econômico deram base para que o governo de Juscelino Kubitschek definitivamente modificasse a estrutura econômica brasileira. Partindo desse pressuposto, serão mostradas ao longo desse trabalho as características que delinearam a conjuntura econômica desenvolvida no período de 1956 – 1960 pelo governo de Juscelino Kubitschek.

O processo de desenvolvimento econômico brasileiro, ao longo de sua formação e trajetória de inserção no modo de produção e acumulação capitalista, esteve intimamente ligado as diretrizes econômicas do Estado, pois a partir das transformações geopolíticas e das novas tendências do movimento do capital internacional, procurou-se moldar um arcabouço institucional a fim de transformar a estrutura econômica do país. As décadas de 1920 e 1930 foram marcadas por tensões, crises e alteração da conjuntura econômica e política, não somente na esfera internacional, mas também no âmbito interno. Diante dessas transformações, o Estado brasileiro, começou a adaptar e criar a sua estrutura institucional para viabilizar a transição e ruptura com o modelo econômico “primário exportador”, para assim iniciar o processo de desenvolvimento econômico via industrialização.

Para Ianni (1989) as atividades governamentais parecem estruturar-se com a lógica interna dada pelos próprios processos implicados na acumulação do capital, sendo que o Estado atua como agente mediador das forças econômicas e políticas que se manifestam na sociedade. Dessa forma, como destaca Ianni (1989) o Estado se configura como instrumento preponderante na articulação e coordenação das ações relacionadas a todas esferas da economia. À guisa desses pressupostos, inicia-se em Vargas a primeira etapa de transição e alteração do sistema econômico-social do país.

Dentro da proposta denominada desenvolvimentismo nacionalista, Vargas (1951 – 1954) configurou o seu projeto de desenvolvimento econômico nacional tendo o Estado como artífice na propagação de políticas econômicas capazes de orientar a elaboração de projetos que viabilizassem a industrialização nacional. Segundo Cardoso (1978) a via de acesso ao desenvolvimento econômico é encontrada na industrialização, no qual principalmente nos países subdesenvolvidos, essa industrialização esta subordinada a cooperação internacional. A

estratégia de desenvolvimento nacionalista, segundo essa autora, esta arraigada a necessidade de capitais e divisas estrangeiras para que seja presumível o fortalecimento da economia.

Os princípios de desenvolvimento nacionalista de Vargas buscava internalizar os centros de decisão das políticas econômicas no país, para que a partir da autonomia econômica o país designasse os investimentos nos setores e áreas considerados prioritários, ou seja, nos chamados “pontos de estrangulamento” da economia nacional. (CARDOSO, 1978). Estudos patrocinados pelo governo brasileiro em parceria com os Estados Unidos, a CMBEU, apontaram os “gargalos” da economia brasileira, entretanto, segundo Arend (2009) a estratégia nacionalista do governo Vargas representava uma ameaça para os países centrais, pelo fato dessa feição “nacionalista” ir de encontro com os interesses do capital internacional resultando assim, em problemas de financiamento, que conforme Draibe (1985) praticamente inviabilizaram a implementação do projeto de desenvolvimento em Vargas.

Em face dessas circunstâncias, Kubitschek atento às transformações e exigências da nova “onda” capitalista no pós-guerra, propôs o seu projeto de desenvolvimento econômico internacionalista associado ao capital estrangeiro. Esse modelo primava e destacava a importância do capital estrangeiro na consolidação do Programa Nacional de Desenvolvimento. As “metamorfozes” e as “transmigrações” do capital internacional no pós-guerra, segundo Teixeira (1983) ocorreram pelo aumento da concorrência oligopolista das economias nacionais provocando um aumento na liquidez do capital internacional. Dessa forma, o governo Kubitschek dentro da estratégia fundamentada na ideologia desenvolvimentista como forma de acelerar o crescimento econômico brasileiro e o processo de industrialização pesada, criou condições especiais e favoráveis para a entrada do capital estrangeiro. Conforme Arend (2009) a mudança fundamental na **forma** de tratamento e na **presença** do capital estrangeiro na economia nacional conferiram condições essenciais para o processo de mudança institucional do governo Kubitschek, que através do Programa de Metas coordenou as novas diretrizes fundamentais das políticas econômicas brasileira.

As alianças política-militar, a cooperação internacional criaram a estabilidade no ambiente político do governo Kubitschek, proporcionando um clima favorável de atração do capital externo. A configuração do Plano de Metas através da administração paralela, organismos ligados diretamente ao Executivo foram estratégias que aliadas ao uso de políticas econômicas proporcionaram destaques no ciclo econômico do governo Kubitschek. “Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo”. A emblemática frase, do então presidente Juscelino Kubitschek na segunda metade da década de 1950, deu início às novas formas de atuação e diretrizes da política econômica brasileira para atingir o desenvolvimento

econômico. Até então, o país nunca havia passado por um momento de transformação e crescimento econômico expressivo. Neste período os resultados das metas, projetos e áreas do Plano de Metas fizeram com que a economia crescesse 8,1% ao ano, a indústria de bens de capital crescesse na ordem de 26,4% ao ano, aumento os índices de formação bruta de capital fixo, aumentos nas taxas de investimentos, aumento na produção de bens intermediários e bens de consumo, aceleração do nível de crescimento.

Considerando que este período foi constituído de grandes transformações econômicas, sob o regime político democrático, torna-se relevante estudos que aprofundem a análise do governo JK. Diante disto, esse estudo, após definir o tema e problema dessa pesquisa procura responder a seguinte pergunta de pesquisa. **Quais foram as condições políticas, econômicas encontradas e implementadas pelo governo Kubitschek que viabilizaram a implantação do Plano de Metas e o crescimento econômico no período 1956 – 1960?**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivos Gerais

Com a presente pesquisa, procura-se avaliar as condições econômicas e políticas encontradas e executadas no governo de Juscelino Kubitschek que consubstanciaram para a realização do Plano de Metas e conseqüentemente promovesse as mudanças na estrutura produtiva nacional no período de 1956 à 1960.

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos deste trabalho, a partir da ótica do desenvolvimento econômico brasileiro, pretende destacar os seguintes pontos abaixo:

1. Realizar revisão histórica do sistema político do governo Kubitschek e a base do desenvolvimento econômico brasileiro.

2. Descrever o planejamento do Plano de Metas, origens, áreas de atuação e estratégias;
3. Verificar como as políticas econômicas – cambial, fiscal e monetária – e o movimento do capital internacional contribuíram para o desenvolvimento econômico brasileiro.

1.3 Justificativa

Após os conflitos da segunda guerra mundial, a economia internacional passou por transições na regulamentação do sistema econômico. Segundo Arend (2009), a conjuntura econômica externa, a partir da forte competição oligopolista entre os países europeus e os Estados Unidos, provocou o aumento da liquidez mundial e o transbordamento das estruturas produtivas dos países centrais para os periféricos. A economia brasileira em 1955 passava por desequilíbrio internos e dificuldades de estabilização provocando assim, a reversão na tendência de crescimento do país levando a desaceleração da economia, conforme Lessa (1982). Dada a “janela de oportunidades” criada pelo cenário internacional, foi de suma importância a atuação do Estado, dentro da lógica do desenvolvimentismo para retomar o crescimento econômico do país associado ao capital internacional

O crescimento econômico brasileiro, ao longo do processo histórico de formação industrial e acumulação de capital, esteve sempre arraigado aos fatores relacionados às políticas de comercialização e capitalismo internacional. Segundo Draibe 2004, apud AREND 2009, “[...] a direção econômica sob Kubitschek privilegiou a entrada maciça do capital estrangeiro nas áreas novas, **sob o envoltório ideológico do desenvolvimentismo, promovendo a profunda internacionalização da economia [...]**”.

Dessa forma a verificação das políticas econômicas, os planos e estratégias de desenvolvimento de Juscelino se tornam de fato elementos de suma importância para que haja a compreensão da mudança da rota econômica brasileira via industrialização com a participação do capital estrangeiro.

Por ser um período rico e relevante na constituição da industrialização e adoção das dinâmicas capitalistas de desenvolvimento, há necessidade de se aprofundar as avaliações desse período, pois as condições econômicas herdadas viabilizaram o arcabouço institucional para implementação do Programa de Metas e crescimento industrial e econômico brasileiro no período 1956 – 1960.

1.4 Metodologia

Neste estudo, a característica de abordagem ao tema dar-se-á a partir da análise explicativa histórica do período exposto: de 1956 a 1960. Para Marconi e Lakatos (2010), este método consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes ao longo do tempo. Numa perspectiva analítica explicativa, Gil (1991), destaca este tipo de pesquisa por ter preocupação central em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Sendo assim, os meios de pesquisa serão através da pesquisa bibliográfica qualitativa e quantitativa em meios impressos e eletrônicos, tais como: livros, periódicos e artigos.

Definido o método, para atender os objetivos específicos deste trabalho, buscar-se á condensar e identificar os fatores que levaram o Brasil ao crescimento econômico no período de Juscelino Kubitschek. Para isso, no primeiro objetivo intitulado sistema político do governo Kubitschek e a base do desenvolvimento econômico, será averiguado sumariamente a formação do Estado desenvolvimentista a partir da década de 1930, a ideologia desenvolvimentista do governo Kubitschek como fonte para acelerar o processo de desenvolvimento industrial, como a composição do sistema político através das alianças estratégicas partidárias, militar e estrangeiras minimizaram as tensões políticas e criando condições de estabilidade durante o governo JK. Autores como Ianni (1989), Fausto (1997), Draibe (1985), Fonseca (1989), Lessa (1982), Maranhão (1981), Arend (2009), Bielschowsky (2000), Cardoso (1978), Benevides (1979), Motta (2002) e Skidmore (2010) contribuirão na abordagem desse objetivo.

O segundo objetivo, busca-se verificar a abordagem do Plano de Metas, como se deu a transição do modelo agroindustrial para o processo de industrialização, o que foi, origens e motivos que levaram a consecução do Plano de Metas, as medidas adotadas para a implementação, a atuação dos Grupos Executivos e de Trabalho, a administração paralela condicionada ao Conselho de Desenvolvimento, as áreas e metas atingidas pelo Plano e a construção de Brasília. Para tanto, autores como Mello (1990), Ianni (1989), Maranhão (1981), Abreu (1990), Arend (2009), Oliveira et al (2006), Bielschowsky (2000), Cardoso (1978), Benevides (1979), Lessa (1982), Lafer (2002), Moura (2002), Benevides (2002),

Leopoldi (2002), Faro e Silva (2002) e Draibe (1985) contribuirão com as informações necessárias para que se aprofunde na análise geral da composição do Plano de Metas.

Para concluir o terceiro objetivo, denominado como Políticas econômicas do governo Kubitschek será examinado o quadro geral de movimento do capital internacional nos anos pós-guerra, as políticas econômicas adotadas nos governos de Vargas e de Café Filho, as diretrizes que possibilitaram à atração e o influxo do capital internacional na economia brasileira, as políticas monetárias, fiscais e cambiais, as condições dos termos de troca, as formas de financiamento, fontes de receitas do Plano e a análise dos principais dados micro e macroeconômicos do período. Autores como Ianni (1989), Moura (2002), Vianna (1990), Bielshowsky (2000), Tavares (1979), Lessa (1982), Draibe (1985), Leopoldi (2002), Orenstein e Sochaczewski (1990), Faro e Silva (2002), Arend (2009), Benevides (1979), Cardoso (1978), Caputo e Melo (2008), Skidmore (2010), Oliveira et al (2006), Campos (2007) e Teixeira (1983) contribuirão com elementos fundamentais para que se aprofunde nas análises das políticas econômicas adotadas internamente para que a composição de crescimento econômico associado ao capital externo viabilizassem a implementação do Plano de Metas.

2 SISTEMA POLÍTICO DO GOVERNO KUBITSCHER E A BASE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A condução das políticas e medidas econômicas do Estado brasileiro pós “República Velha” estiveram voltadas na consolidação e inserção da economia brasileira no processo de desenvolvimento capitalista. A participação e o papel do Estado na economia sempre, principalmente no caso brasileiro, revelou-se polêmica, haja vista o poder que este tem de atuar sobre os agentes econômicos e sobre seus próprios interesses. Dito isto, nesse capítulo na seção 3.1 é abordado o Estado desenvolvimentista antes do Plano de Metas nas suas diferentes formas e características utilizadas para promover a nova base e estrutura do processo de desenvolvimento econômico, na seção 3.2 abordará como se constituiu os princípios da ideologia e o discurso desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek. Na seção 3.3 se analisará a questão política do governo, sendo a subseção 3.3.1 referente aos processos que diminuiriam as tensões políticas, as tratativas do processo eleitoral e as alianças constituídas antes da posse de Juscelino. Já na subseção 3.3.2 a questão da estabilidade política dada às alianças formadas e por fim na seção 3.4 será realizado a síntese conclusiva das medidas adotadas por Juscelino Kubitschek no campo político.

2.1 Origem do desenvolvimento do Estado desenvolvimentista 1930 – 1955.

Esse subitem tem como intuito descrever como se desenvolveu a formação do Estado desenvolvimentista iniciado em 1930, e como este criou condições de dinamizar a economia a partir das novas demandas da sociedade, seja na sua atuação de “provedor”, “regulador”, ou até mesmo em alguns casos “intervencionista”.

A análise do Estado é uma forma de conhecer a sociedade. Se é verdade que a sociedade funda o Estado, também é inegável que o Estado é constituído daquela. As forças sociais que predominam na sociedade, em dada época, podem não só influenciar a organização do Estado como inculcar-lhe tendências que influenciam o jogo das forças sociais e o conjunto da sociedade (IANNI, 1989, p.7).

Esta afirmação de Ianni (1989) retrata em suma, como foi formada e projetada a sociedade brasileira após a década de 1930, dada as variáveis políticas e econômicas do

período. Uma nação, que até então, tinha sua estrutura fundada no modelo agroexportador e sua estrutura produtiva voltada aos interesses do café, quando inicia seu processo de imersão no modo de produção capitalista começa a montar a sua face, dada às transformações da época. Como uma criança, que reproduz as atitudes dos “mais velhos”, o Brasil se institucionalizou e se formou como nação capitalista orientado nas “experiências” dos países que já estavam consolidados no capitalismo. Prova disso foi a eminente dependência da associação às políticas e principalmente do capital internacional para fomentar o processo de industrialização brasileira.

A década de 1920 foi um período que registrou convulsões de grande vulto no âmbito nacional e internacional. Esse período em âmbito internacional foi marcado por crises do pós-guerra, consolidação da 2ª Revolução Industrial, aumento da concorrência oligopolista das nações desenvolvidas, queda dos preços internacionais do café, movimentos revolucionários na América Latina e a quebra da bolsa de Nova Iorque. No cenário nacional as tensões não estavam muito diferentes. Segundo Boris Fausto (1997), o país passava por um processo de ruptura no modelo econômico e político pelas crises das classes dominantes do complexo cafeeiro, neste ato representada pela velha oligarquia regional SP e MG mais conhecida como a “República do Café com Leite”, e pela nova burguesia industrial, representada pela nova classe média, trabalhadores urbanos e militares. Essas crises provocadas pela falta de integração nacional, opositores dos interesses do café, movimentos dos tenentes e principalmente a ascensão de novas correntes políticas na sociedade, através da “Revolução de 30”, iniciaram a nova composição do Estado Brasileiro e a inserção do Brasil no sistema capitalista internacional. (FAUSTO, 1997). Draibe (1985), complementa ainda que a Revolução de 30 provocou a quebra das “autonomias” de “pólos oligárquicos” que resultou numa concentração de poder ao âmbito do Executivo Federal, no qual conduzirá o Estado brasileiro, na edificação de um aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle voltados ao “interesse geral”. (DRAIBE, 1985).

Getúlio Vargas, ao ascender ao governo em um momento de “convulsão” teve a incumbência de moldar e criar a nova face da sociedade e do Estado brasileiro. Segundo Fonseca (1989), o fortalecimento do Estado Nacional, a eliminação dos poderes locais oligárquicos e a supremacia do Executivo sobre os demais poderes foram mecanismos necessários para atender as novas demandas. Draibe (1985) complementa ainda que para isso, foram necessárias as mudanças e formação do aparato institucional para solidificar o processo de desenvolvimento econômico, tendo em vista que nos países periféricos há a necessidade da atuação do Estado na formação do capitalismo.

Em face das flutuações das atividades econômicas, em especial das flutuações mais violentas, o Estado surge como o órgão todo poderoso, em condições de jogar com os elementos principais da situação e restabelecer a “eunomia” do sistema. Enquanto que em épocas normais se revela relativamente ausente, em ocasiões críticas assume a direção de atividades que se haviam preservado ao nível de mercado. Quando as forças produtivas e as relações de apropriação ou as relações de produção entram em dissonância, o Estado ganha novas tarefas e se impõe em outras esferas da vida econômica e social. Para controlar e reorientar as manifestações inesperadas da realidade surge de maneira mais visível e ampla nas épocas críticas. (IANNI, 1989, p.49)

Para Ianni (1989), o contexto histórico brasileiro mostrou que havia a necessidade do Estado atuar como propulsor de políticas econômicas voltadas para formação do processo produtivo industrial, mesmo que de forma restringida, constituindo assim o ingrediente fundamental para a industrialização capitalista, através do desenvolvimentismo.

Nacionalista ou associado ao capital externo, esse desenvolvimentismo faz parte da corrente de idéias característica dessa etapa de transição do sistema econômico-social nacional. No processo de conversão do capital agrícola, comercial e bancário em capital industrial, essa doutrina constituiu como uma visão prospectiva da civilização industrial. [...] Nessa concepção o desenvolvimento significa industrialização (IANNI, 1989, p.98).

Sendo assim, conforme Ianni (1989), o modelo de desenvolvimento nacionalista proposto por Vargas e o modelo de desenvolvimento internacionalista ou associado ao capital externo proposto por Kubitschek mostram a intenção do Estado em promover mesmo que de forma incipiente no primeiro caso, e de forma incisiva no último, o processo de industrialização no Brasil.

Getúlio Vargas dentro da sua proposta de desenvolvimentismo nacionalista, dada a conjuntura internacional no seu primeiro mandato “totalitário”, fez o Estado assumir o papel primordial dentro do processo de desenvolvimento. Políticas de desvalorização cambial, impostos sobre importações e a criação da CAMOB (Caixa de Mobilização Bancária) tinham como objetivo possibilitar o financiamento dos bancos que possuíssem carteiras de baixa liquidez para estruturar e solidificar as políticas econômicas no país. (COSTA, 2011). No tocante desse governo, vale ressaltar que se iniciou o processo do modelo de industrialização por substituição de importações, criando o processo de produção voltado para o mercado interno.

[...] o capital estrangeiro tinha sim um lugar no novo tipo de desenvolvimento que se desenhava para o país, este deveria estar subordinado aos interesses nacionais, os quais consubstanciavam-se em industrialização e fortalecimento do mercado

doméstico, sendo estes pré-requisitos indispensáveis para conquistarmos nossa “autonomia” e afirmação como “potência”.(FONSECA, 1989 apud COSTA, 2011, p.45)

A estratégia do governo Vargas era um modelo de desenvolvimento nacional voltado para o mercado interno e com a utilização do capital estrangeiro voltado as necessidades e interesses desse mercado. Segundo Sonia Draibe (1985) foi nesse período em que se iniciou o “projeto” de constituição do capitalismo industrial, onde o Estado iniciou a articulação do processo de organização das estruturas de Estado-nação e de um Estado capitalista com a composição de aparelhos regulatórios e com peculiaridades intervencionistas que estabeleceram um suporte ativo ao avanço da acumulação industrial. A autora complementa que foi necessário constituir essa “ossatura” material para que os interesses das políticas nacionais através da máquina burocrática administrativa pudessem articular um aparelho econômico capaz de estruturar a formulação das medidas econômicas do país. (DRAIBE, 1985).

O órgão responsável por essa implementação foi o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) que organizou a estrutura administrativa, definiu normas e regras de admissão e recrutamento estruturando a carreira do funcionalismo público, responsável pela criação de órgãos responsáveis pela instauração de políticas econômicas que visassem regular e controlar às áreas cambiais, comércio exterior, políticas monetárias e creditícias que dessem suporte ao governo em implantar políticas de desenvolvimento industrial. (DRAIBE, 1985).

No interregno do primeiro e segundo governo de Vargas e também durante o governo Dutra, o Estado patrocinou estudos de projetos para identificar os problemas e encaixes que obstruíam o desenvolvimento e o crescimento da industrialização brasileira. A primeira delas formada foi a Missão Cooke, que visou basicamente a internalização da produção de equipamentos e insumos considerados essenciais, a expansão e diversificação dos meios de transportes, a renovação tecnológica da indústria brasileira, a assistência técnica a profissionais e mobilização mais eficiente de fontes internas de financiamento. (DRAIBE, 1985). Segundo a mesma autora, a Missão Cooke não chegou a detalhar projetos. Elaborou apenas um relatório sobre os principais problemas da economia brasileira, o Relatório Cooke talvez tenha sido o mais “industrializante” dos estudos elaborados por Comissões mistas brasileiro-americanas no Brasil.

O Plano SALTE, elaborado pelos técnicos do DASP, foi uma outra tentativa de canalizar esforços para coordenar os investimentos estatais e aplicar em áreas vistas como

prioritárias pelo governo. Seus projetos e trabalhos não dispunham de instrumentos e mecanismos institucionais capazes de garantir a sua implementação, não teve nenhuma alteração administrativa, não teve nenhuma eficácia executiva, industrializante não pretendia diversificação e expansão nos investimentos (estatais e privados) tendo esforços industrializantes de prioridades de conceber o desenvolvimento econômico. O SALTE não expressou de forma integrada a modernização da infraestrutura e criação das indústrias de bases. (DRAIBE, 1985).

A Missão Abbink concorreu praticamente no mesmo período que o Plano SALTE. Constituída no governo Dutra em 1948 tinha por objetivo o estudo dos elementos estruturais conjunturais vistos como obstáculos ao desenvolvimento do país, e como inspiração maior, o desejo de elaborar para América Latina um plano do teor do “Plano Marshall”. Segundo Draibe (1985), os obstáculos identificados foram: inexistência de um mercado nacional unificado dependência do setor externo, elevada taxa de crescimento populacional, a carência energética, o sistema de transporte deficiente, baixa produtividade geral da economia, os desequilíbrios setoriais e regionais, as dificuldades de combater os surtos inflacionários, a inexistência de um mercado organizado de capitais e a fragilidade e desarticulação do sistema financeiro. O financiamento deveria considerar a atração de um fluxo adicional de capital externo, pela iniciativa privada e intensa atuação do governo em coordenar os investimentos. (DRAIBE, 1985).

Todos esses projetos foram importantes na composição do Estado na busca de estudos e diagnósticos para implementação de um processo de desenvolvimento industrial, contribuindo e muito para estudos e formulação do Plano de Metas, como será destacado nas próximas seções. No entanto, a CMBEU (Comissão Mista Brasil Estados Unidos) e a Cepal-BNDE constituíram a base de formulação do Plano de Metas. A CMBEU a partir dos seus estudos técnicos e projetos elaborados orientou o governo em aplicação de inversões públicas no que se refere a grandes empreendimentos, pois a partir desses estudos verificaram-se a necessidade de eliminação dos chamados “pontos de estrangulamento”, que consistiam principalmente áreas infraestruturais como “energia e transporte”. Nos seus objetivos centrais estavam a instalação de indústrias “germinativas”, que possibilitassem a superação desses pontos de estrangulamentos. Vale destacar que foi a partir da CMBEU que se iniciou o Programa de Reparcelamento Econômico, no qual deu origem ao BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), órgão de suma importância na estrutura interna de financiamento, que terá destaque nos próximos capítulos por ser preponderante na articulação financeira dos investimentos no Plano de Metas. (DRAIBE, 1985). A CEPAL (Comissão

Econômica para América Latina) formada por um grupo de economistas denominados estruturalistas identificou os pontos de estrangulamentos externos da economia brasileira em relação ao processo de industrialização e o processo de substituição de importações iniciado na década de 1930. (LESSA, 1982). Essas exposições de programas, plano e estudos se tornam pertinentes pelo fato de que, nos próximos capítulos serão identificadas as origens, a formulação e a implantação do Plano de Metas, que em muito “bebeu”, das propostas e estudos citados acima.

Após esses “parênteses” retoma-se a estrutura do modelo de desenvolvimento varguista no segundo governo. Segundo Draibe (1985), a concepção varguista de desenvolvimento estava assentada na industrialização concebida como um processo rápido, no bloco de inversões públicas e privadas em infraestrutura e indústria de base, reservando a empresa estatal papel estratégico e dinâmico. A produção rural via inversões estatais em melhorias técnicas, mecanização, financiamentos às empresas agrícolas e montagem de um sistema integrado de comercialização e armazenamento. Na melhoria das condições básicas de vida das massas urbanas e na redistribuição de renda. Na criação de um sistema de financiamento apoiado na criação de um banco estatal e bancos regionais e na articulação com o capitalismo internacional identificando as áreas prioritárias de investimentos e o limite das remessas de lucros. (DRAIBE, 1985).

Segundo Draibe (1985) o “projeto” de industrialização pesada em Vargas, fato comum ao longo do processo de industrialização brasileira, apresentava problemas cruciais de financiamento interno e externo. Havia uma preferência ao capital externo, no entanto, submetido aos interesses e necessidades de investimentos em áreas dadas como prioritárias pelo Estado. *“é intento do meu governo facilitar(!) o investimento de capitais privados estrangeiros, sobretudo em associação com os nacionais, uma vez que não firam interesses políticos fundamentais do nosso país”* (Getúlio Vargas – Mensagem, 1951, apud DRAIBE, 1985, pág. 200).

Essa busca por interesses nacionais, não fora bem quistas pelo capital estrangeiro, visto que pós Segunda Guerra Mundial, o capital estrangeiro não aceitou a subordinação frente aos interesses estratégicos nacionais. Segundo Arend (2009), a estratégia nacionalista no governo Vargas, representava uma ameaça para os países desenvolvidos, sendo assim, a mesma teve seu esgotamento pela retração dos fluxos de capitais estrangeiros. Tendo em vista a experiência Varguista na composição do seu modelo desenvolvimentista nacionalista, em 1956 surge Juscelino Kubitscheck com uma proposta de desenvolvimentismo internacionalista, ou associado ao capital estrangeiro. Essa estratégia política de associação ao

capital estrangeiro redirecionou o país para um processo de industrialização nunca visto, até então, na política de desenvolvimento econômico brasileiro. Cabe ao Estado disciplinar as tendências de movimento do capital, sendo de extrema importância o governo estar atento para orientar e conciliar as forças produtivas para aumentar o padrão de acumulação de capital, dentro da proposta de desenvolvimento capitalista.

O capital internacional passou a ter diferentes configurações pós Segunda Guerra Mundial. Essa transição e transformação no modo de acumulação capitalista internacional provocou a integração de economias “desenvolvidas e periféricas”, conforme as demandas dos setores produtivos. Dessa forma, como complementa Ricardo Maranhão (1981), o Estado torna-se o centro político decisivo, como planejador ou como proprietário dos meios de produção, ou seja, suas atividades convergem nas suas necessidades e interesses de capitalizar e alterar os padrões do planejamento e desenvolvimento econômico brasileiro. Esse processo de transição e alteração na política do Estado, em direcionar as condições necessárias para dinamizar o sistema econômico brasileiro, teve muitos entraves institucionais e debates políticos.

Como menciona Ianni (1989), diante das dimensões históricas constitucionais da política econômica brasileira, em relação a sua descontinuidade, desequilíbrios e distorções cabem ao Estado criar as condições necessárias para que haja essa ruptura do paradigma do processo evolutivo do desenvolvimento industrial, nem que para isso seja necessário todo esforço fundamental para a expansão das atividades industriais, pois no Brasil todo processo de industrialização esteve vinculado aos capitais produzidos do setor agrário e esse, demonstrava oscilações e esgotamento para a transformação econômica do país.

Para que essa reorientação se verifique, no entanto, é necessário modificar-se o sistema de relações constituído no regime anterior. É preciso que toda a trama das instituições e dos sistemas de relações (política cambial, monetária, fiscal, tarifária, etc.) bem como o próprio estilo de dominação se transformem. Devido às novas determinações do capital, ao seu novo conteúdo realizado ou possível, o sistema social global é levado a transformar-se internamente, para que as concretizações do capital, em seu ciclo industrial, realize o máximo de suas possibilidades. É preciso reestruturar o sistema em seus segmentos dominantes, para que o destino do excedente econômico seja outro. (IANNI 1989, p. 60).

Nesse processo de alteração de processo econômico brasileiro, tanto Getúlio Vargas quanto Juscelino Kubitschek, verificam que a economia brasileira não pode ficar restrita à exportação de produtos primários e à importação de manufaturas. Para isso seria necessária uma reestruturação na política econômica e as tais “reformas de base”, para se ajustar a racionalidade do sistema global em relação ao desenvolvimento industrial. (IANNI, 1989).

Verifica-se dessa forma, que foi necessário o Estado se engajar nessa nova orientação da economia e conforme complementa Ianni (1989), o Estado se transformou na instituição básica do processo das transformações estruturais deixando de caracterizar-se pelo seu “espontaneísmo” para entrar numa era de ordenação e previsão cada vez mais ambiciosa.

Os anseios da sociedade, seja a massa de trabalhadores, militares, políticos e nesse caso, principalmente a burguesia industrial, estavam cientes da necessidade do Estado em estimular a iniciativa privada. Conforme a III Reunião Plenária da Indústria no ano de 1957, foi verificado que se fazia necessária a atuação corretiva do Estado através de inversões básicas e pioneiras que fossem atrativas ao capital privado. IANNI (1989). Dessa forma, Juscelino dentro da sua dialética de governo desenvolvimentista não propõe completamente o intervencionismo como também o neoliberalismo na economia, mas incita que se faz necessária a atuação do Estado em situações que sejam necessários a complementação do capital para que haja o desenvolvimento econômico. O governo desenvolvimentista garante que se manterá “vigilante na política de criar, como pioneiro, as condições de expansão da indústria privada, base do desenvolvimento econômico que não consentirá os entraves clássicos da burocracia retrógrada” [...]. (JK – Discursos, 1958, apud IANNI, 1989, pág. 203).

2.2 Princípios da ideologia e o discurso desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek

Sob diferentes aspectos, ideias, doutrinas e concepções políticas-econômicas-sociais o termo – desenvolvimentismo – atrai diferentes pontos de vistas, questionamentos e intriga diversos autores. O caráter filosófico da expressão conduziu no cenário político brasileiro diversos debates, disputas e até orientou políticas de desenvolvimento econômico. Essa abstração lançou, o ideário brasileiro a partir da década de 1930, e obteve maior propagação na década de 1950. Afinal, que modelo de desenvolvimento econômico é o “ideal” para que o Brasil rompa a barreira da “vocação agrária” citada por Fonseca (1989) e atinja o surto de crescimento industrial que irradie o desenvolvimento econômico? Desenvolvimentismo Nacional ou Desenvolvimento Associado? De fato, ambos, analisados no seu contexto histórico, trouxeram o caráter expansionista que acelerou o processo de industrializa o brasileira.

O nacionalismo, como na maioria das situa es históricas em que tomou vulto, constituiu-se importante e eficaz arma ideológica. Mas tudo sugere que, desde o

início, o projeto de Vargas vinculou-se à construção de um capitalismo “associado”, no sentido modernamente empregado ao termo, ou seja: nem Vargas nem a burguesia industrial chegaram a encampar qualquer rompimento com o capital estrangeiro visando à construção de um “capitalismo nacional”. Deste modo, parece totalmente imprópria a dicotomia “desenvolvimentismo nacionalista” de Vargas versus “desenvolvimento associado” de JK, consagrada por parte da literatura. (FONSECA, 1989, p. 426).

Nesta perspectiva o que vale destacar, a partir de Fonseca (1989), é a forma como a ideologia desenvolvimentista tomou amplitude para resgatar o Brasil do “ermo econômico” e colocá-lo na diretriz do desenvolvimento econômico mundial. Em ambos os momentos da história econômica brasileira, verifica-se a necessidade de transpor as barreiras do desenvolvimento com o “auxílio” do capital externo, no entanto, a conjuntura internacional conduziu as novas diretrizes na “forma de tratamento e presença do capital estrangeiro” na economia nacional. (AREND, 2009,). Dessa forma,

O desenvolvimentismo é a ideologia dessa ruptura parcial, frustra, das nações que optam pelo desenvolvimento capitalista. Implica uma concepção abstrata da história, em que as contradições essenciais do sistema submergem nas soluções verbais da ideologia burguesa. A industrialização de tipo capitalista, como ocorre no Brasil, produziu-se com o desenvolvimentismo, que é seu ingrediente ideológico fundamental. Nacionalista ou associado ao capital externo, esse desenvolvimentismo faz parte da corrente de ideias característica dessa etapa de transição do sistema econômico-social nacional. (IANNI, 1989, p. 98).

A alusão que se faz a dialética do “desenvolvimento nacionalista” é fundamental para que se descreva nos próximos subitens como a ideologia desenvolvimentista foi incorporada, no contexto do Programa de Metas, proposto por Juscelino Kubitschek. A “heterogeneidade estrutural” foi à ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, como forma de superar o atraso e a pobreza dos brasileiros, segundo Bielschowsky (2000). O autor complementa ainda, que para formar um capitalismo industrial no país era necessário planejar a economia e proceder distintas formas de intervenção governamental.

Tanto no primeiro quanto no segundo governo de Vargas se viu a necessidade da intervenção do Estado para acelerar o processo de crescimento econômico no país. Para Prebisch apud Bielschowsky (2000), os problemas das economias periféricas consistem na “continuidade do novo estágio de difusão do progresso técnico”, tendo em vista as necessidades de propagação, a figura do Estado se torna preponderante nas articulações do capital, seja ele interno ou estrangeiro e nas suas relações com o trabalho. No entanto, segundo Fonseca (1989), o Governo Vargas prezava pela autonomia da subordinação do capital estrangeiro em frente aos interesses nacionais.

Após o conflito bélico da Segunda Guerra Mundial, as ideologias “neoliberais” propagaram no cenário político e econômico internacional do novo mundo “bipolar”. Ideais de fortalecimento capitalista e desenvolvimento de cunho socialista orientaram a dinâmica política internacional. O fato do governo Vargas, valer-se da presença de capitais internacionais e de minimizar sua influência nos centros internos de decisão, segundo Arend (2009), criou uma perspectiva oposta aos credores do seu governo, que viam essa atitude de manipulação do capital estrangeiro como caráter nacionalista. Dessa forma, dentro desse novo contexto e cenário geopolítico, Juscelino Kubitschek fez a sua estratégia de desenvolvimentismo ganhar corpo dentro da sua ideologia.

O desenvolvimentismo não deve ser visto apenas como acumulação material de mercadorias, cristalização do trabalho alienado. É também abdicção deliberada dos desfrutes do trabalho objetivado, para que a sociedade rompa e supere o subdesenvolvimento, para que as gerações posteriores desfrute de outras condições de existência. Trata-se de uma missão histórica, superior, a que foi atribuída à geração presente. “A luta pelo desenvolvimento não seria capaz de alcançar seus objetivos, se empreendida apenas como plano material, fundando cidades, aparelhamento portos, executando obras capitais no setor de transportes, retificando cursos de rios, aumentando o potencial elétrico, buscando novas reservas de combustível líquido. Para que ela fosse bem-sucedida, seria necessário criar, formar, aguçar a opinião pública, associando-a a essa campanha, que foi – se me perdoam a impropriedade da comparação – uma verdadeira guerra santa. Não se faz, não se opera a modificação de um país sem que haja uma nova mentalidade, a mentalidade para o desenvolvimento, a mentalidade do grande país”. (Juscelino Kubitschek de Oliveira, *A Marcha do Amanhecer*, 1962 apud IANNI, 1989 p. 101).

Verifica-se que o desenvolvimentismo tem o propósito de acelerar a industrialização e romper com os paradigmas do subdesenvolvimento. Para isso é necessário que o Estado, ou melhor o poder público, como menciona Ianni (1989), por sua iniciativa criar instituições para por em prática os ideais, gerando condições para que haja o bom funcionamento do processo de desenvolvimento. Dessa forma, a centralização do Estado nas ações de planejamento para a solução de problemas estruturais se torna necessário, através do fortalecimento do aparato administrativo. Segundo Bielschowsky (2000), essa centralização de poder iniciou em Vargas com a criação de um conjunto de agências planejadoras, dentre as quais merecem destaque, o DASP.

Para isso Vargas organizou reformas na estrutura da Administração Federal para fundamentar suas ações criando órgãos de coordenação e planejamento, agências nacionais para compatibilização das políticas e planos de atividades econômicas e uma Política Nacional de Desenvolvimento Econômico, dentre as quais destacam-se CDI (Comissão de Desenvolvimento Industrial), Viação e Obras Públicas, Relações Exteriores CEXIM (Carteira

de Importação e Exportação), Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes, Conselho Nacional de Economia o CFCE (Conselho Federal do Comércio Exterior), CTEF (Conselho Técnico de Economia e Finanças), CME (Coordenação de Mobilização Econômica), CNPIC (Comissão do Planejamento Econômico), o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional de Águas e Energia, que tinham como intuito solucionar os problemas de âmbito nacional, para que se avançasse o desenvolvimento industrial brasileiro, todos esses com o intuito de controle, coordenação e compatibilização das políticas, descentralizando e desafogando a Presidência através de uma racionalização administrativa. (DRAIBE, 1985). É a partir dos aparelhos do Estado que se fundamenta o crescimento e o fortalecimento da Economia, dentro da estrutura ideológica do capitalismo. (CARDOSO, 1978).

Bielschowsky (2000) complementa que, a industrialização só é viável através de um apoio estatal que vá além do planejamento e do controle dos recursos naturais, sugerindo ainda que, o Estado figura como guardião e promotor dos interesses nacionais e esse “reaparelhamento econômico” é preponderante para o amadurecimento do desenvolvimento econômico brasileiro. As missões Abbink, Cooke e principalmente a CMBEU (Comissão Mista Brasil Estados Unidos) foram projetos que idealizaram o planejamento setorial para o desenvolvimento. Segundo Bielschowsky (2000), a proposta, a partir da CMBEU era transformar os estrangulamentos setoriais em “pontos de germinação”, ou de “crescimento”. Esse estudo dos projetos desenvolvimentistas propostos pela CMBEU formularam os princípios do Programa de Metas para o rompimento dos “bottlenecks”, conforme cita Lafer (2002).

Os projetos, os ideais desenvolvimentistas, os estudos propostos para rompimento dos “gargalos” estruturais iniciados em Vargas, sintetizaram em suma os discursos e a estratégia política do Governo Kubitschek. O arcabouço institucional e político criado em Vargas solidificou os anseios do desenvolvimento capitalista em Kubitschek, que segundo Cardoso (1978), Kubitschek em seu governo propôs uma política que permitisse deflagrar a aceleração do processo de desenvolvimento econômico, superando o estado de atraso e alcançando a prosperidade.

Ao longo de sua corrida eleitoral e principalmente ao longo de seu governo, Juscelino transmitiu vários discursos e mensagens para a população e para o Congresso Nacional. Grande parte dessas mensagens possuía o caráter otimista e próspero, sendo a “ideologia do desenvolvimento econômico brasileiro” tema recorrente dos seus discursos.

“Acentua-se... a fase de transição de nossa economia, do estágio predominantemente agropecuário, para o estágio da industrialização intensiva, quando já se impõe evoluir da prática, quase exclusiva, das simples indústrias de transformação, para indústrias de base”. (Juscelino Kubitschek – Primeira Mensagem ao Congresso Nacional, 1956, apud CARDOSO, 1978, pág. 93, grifo nosso).

A valorização do homem brasileiro constitui o objetivo final de todos os empreendimentos deste Governo, ou seja, a meta suprema. Ao lançar-se à batalha da industrialização, ao combater os pontos de estrangulamento na infraestrutura da economia, ao abrir novas frentes pioneiras, sua preocupação dominante foi a de vencer o pauperismo, elevar o nível de vida, preparar o nosso povo para usufruir as conquistas da civilização. (Juscelino Kubitschek, Mensagem 1960, apud Cardoso, 1978, pág. 94).

As duas frases representam em grande parte a tônica do período JK, a irreverência nos discursos e a pujança nas articulações das palavras constituíram o cenário do projeto de governo de Juscelino, no qual buscou ressaltar para a sociedade que o país passara por uma fase de mudança e transformação em termos sociais, políticos e econômicos. “Se o processo do desenvolvimento nos oferece a oportunidade histórica de nos afirmarmos como nação perante o mundo, tornando-nos prósperos, não podemos deixar que ela nos escape. É preciso assumir com firmeza a decisão de aproveitá-la”. (JK Discursos, 1960, apud CARDOSO, 1978, pág. 101). Diante dessa afirmação verifica-se que dentro do processo de evolução da política econômica mundial, via-se a necessidade do país em consolidar-se no modo de produção capitalista. Sendo assim, Juscelino sintetizou, na sua gestão, a busca pela “autonomia e liberdade econômica” como princípios, para que através da democracia se atingisse a emancipação política e principalmente o crescimento econômico. (CARDOSO, 1978).

Toda esta ideologia política esta centrada no desenvolvimento (finalidade) e que para ela todo o mal se contém na pobreza do país (situação atual); estamos vendo que a dificuldade mais fortemente enfatizada para superar o estado em que nos encontramos é entendida como sendo o capital (meio). [...] a ideologia no período juscelinista faz questão de reduzir ao mínimo as possíveis diferenciações entre o que é nacional e o que é estrangeiro. Creio que é mesmo possível, afirmar que, quanto a capital, a sua designação como nacional ou estrangeiro não atinge significação relevante além do que envolve a sua origem definida geopoliticamente. Como aquilo de que se precisa é capital, a política deverá propiciar o instrumental para que se possa dispor dele, venha de onde vier, desde que possa reservar-se o controle indispensável sobre ele, para que sirva efetivamente aos seus objetivos programados. Antes de tudo, porém, o necessário é que sua disponibilidade exista. (CARDOSO, 1978, pág. 184).

A ideologia desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek não buscava atingir somente o campo político e econômico brasileiro. Dentro de seus discursos, diversas mensagens também partiram para o campo internacional, pois para que sua política econômica de desenvolvimento obtivesse êxito, fazia-se necessário a cooperação não só interna, mas principalmente externa. Partindo desse princípio, Juscelino articulou as suas alianças políticas e estratégias internas, e usou a crise geopolítica entre os EUA e a URSS, para buscar o apoio internacional para formulação das suas propostas e medidas para o Programa de Metas, pois para não só impedir a provável desaceleração econômica, mas também comunicar o impulso bem maior que o incipiente desenvolvimento do país era necessário um esforço gigantesco de proporções nunca vista Plano de Metas. (Juscelino Kubitschek, apud OLIVEIRA et al, 2006, pág. 164).

A conjuntura econômica em 1955 levava a economia do país a essa desaceleração citada por Juscelino, que dentro das suas perspectivas, verificou que essa reversão na tendência de crescimento não seria momentânea, sendo de fato preponderante a atuação do Estado, dentro da lógica do desenvolvimentismo retomar o crescimento econômico. “A posição que se atribui ao Estado será predominantemente a de um *manipulador de incentivos* e não a de um *controlador de decisões*, a de um investidor pioneiro e supletivo, em vez de ser a de um *Leviathan absorvente*.” (JK – P.N.D, apud CARDOSO, 1978, pág. 205).

Sendo assim, como complementa Miriam Limoeiro Cardoso (1978), o Estado intervém diretamente nos casos em que a empresa privada não quer ou não pode investir (lucros pequenos, alto custo de investimento) e estimula a mesma em fazer investimentos em áreas de interesse do Governo. Foi dentro desse quadro que se montou a programação do governo de Juscelino com medidas voltadas a impulsionar novamente o desenvolvimento.

2.3 Questão Política: da (ins) estabilidade, ao processo político e as alianças estratégicas.

A situação política no país na década de 1950 encontrava-se em situação conflitante. Exercer um domínio político, numa economia subdesenvolvida, em estado de democracia, deve-se ter equilíbrio e “jogo de cintura”, para saber lidar com as adversidades e com os “interesses” que levam a crises e às tensões políticas. Nesse tópico, tentar-se-á identificar

como a conjuntura política de Juscelino Kubitschek contornou as convulsões políticas em seu governo, após o término trágico do governo de Vargas, e como as alianças estratégicas partidárias, militares e estrangeiras contribuíram para o sucesso da implementação do Plano de Metas.

2.3.1 Questão Política: Da (ins) estabilidade, às alianças políticas, o processo eleitoral, e os acontecimentos antes da Posse de Juscelino

O termo estabilidade derivado no *latim* tem como significado “*Stabilis*”: “*firme, inteiro*”, literalmente “*capaz de ficar de pé*”, de “*Stare*”, “*estar, ficar em pé*”. Essa definição, nos países subdesenvolvidos e principalmente no caso brasileiro, retrata como se constitui o cenário político do país nos momentos em que a democracia “reina” de forma soberana. Para o governo consolidar-se, ou seja, “ficar de pé” é necessário uma estrutura que dê base para sua sustentação, seja essa base não só política, mas também, econômica, militar ou através de alianças internacionais.

A estabilidade não foi necessariamente – o quadro em que se encontrava a situação política durante o processo de campanha eleitoral de Juscelino em 1955 – e durante o governo transitório de Café Filho. A situação antecedente ao governo de JK encontrava-se instável e como sugere Merle King¹ em relação ao termo, a instabilidade política principalmente na América Latina tem como características a queda de governos por meios violentos ou apenas irregulares, conspirações, revoltas, declarações de estado de sítio, exílios, manifestações públicas, eleições fraudulentas e golpes.

Para se compreender de forma mais racional o período político antecedente, e principalmente, durante o governo JK ao que concerne estabilidade política, se faz necessário o esclarecimento do que consiste a tal. Foram mencionados os termos estabilidade e instabilidade anteriormente para ficar mais evidente, o porquê há um consenso de estabilidade política em JK, mesmo com as crises e tensões que se passaram antes e durante o governo.

¹ Merle KING – Toward a Theory of power and Political Instability in Latin America, 1966, apud BENEVIDES 1979.

Estabilidade política não significa necessariamente a ausência de crises; a estabilidade política do Governo Kubitschek não eliminou as contradições inerentes ao próprio sistema político, ameaçado desde o segundo governo de Vargas e principalmente com as articulações golpista a partir da candidatura JK-Jango. No entanto, o sistema político se mantém em sua essência: a estrutura de poder permanece inalterada, a maioria parlamentar continua (inclusive após as eleições de 1958) e a presidência é assumida constitucionalmente até o final do mandato. Ressalve-se também que estabilidade política não é apenas a continuidade da ordem constitucional, mas se relaciona principalmente com a manutenção de uma mesma estrutura de poder (o “pacto de dominação vigente”). (BENEVIDES, 1979, pág. 40).

Nesse sentido “a estabilidade política correlaciona-se positivamente com a capacidade do sistema político de responder às demandas que recebe e com a sua capacidade de se adaptar às mudanças estruturais de natureza socioeconômica que ocorrem na sociedade [...]”. (Christian Anglade², 1974 apud BENEVIDES, 1979, págs. 40-41).

Dos governos que antecederam JK, vale destacar o período de Getúlio Vargas, pois durante este governo eclodiu as primeiras crises e tensões políticas no país, repercutindo em outras fases do desenvolvimento econômico e político no Brasil. *“Eu vos dei a minha vida. Agora vos ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente te dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na história”*. A emblemática e dramática frase de Getúlio Vargas em sua carta-testamento, não só entrou para história, mas também alterou a história política e econômica do país após seu suicídio.

As pressões políticas, econômicas e sociais que recebia o governo de Vargas das diferentes camadas sociais ocasionou a mudança da conjuntura política. O governo contestado, oposição radical, queda na taxa de crescimento econômico e crise financeira generalizada foram alguns dos fatores existentes que levaram a decisão de Vargas ao suicídio. O fato de demonstrar essa crise através da carta-testamento modificou as diretrizes do governo que em suma, “adiou” uma nova intervenção militar no campo da política. Intervenção esta que iniciou com Vargas e paradoxalmente levou o seu governo ao fim. A questão militar no Brasil começa a solidificar e ganhar representatividade, na esfera política a partir da criação do Estado Novo, e conforme será visto mais adiante, será fundamental para dar legitimidade a “posse” de Juscelino Kubitschek e João Goulart.

Com a morte de Getúlio Vargas, o governo foi assumido interinamente pelo seu vice Café Filho. Uma das figuras chave, para o desfecho da crise política vigente, que em sua reformulação ministerial para criar uma conjuntura de estabilidade, principalmente no campo militar, nomeou um novo Ministro da Guerra General Lott para o cargo, outra figura

² Christian ANGLADE – Instabilidade Política versus Manutenção do Sistema, 1974 apud BENEVIDES, 1979

importante na condução política de JK. Lott fora escolhido por ser um militar de caráter apartidário e principalmente por demonstrar o seu caráter “legalista e constitucionalista”.

Segundo Skidmore (2010), Café Filho era conhecido pela forte devoção aos princípios da “legalidade”, e tinha como responsabilidade a estabilização econômica e realizar as eleições que produziriam um sucessor constitucional. Desde já, fica claro que o novo governante seria eleito democraticamente, todavia, após a candidatura de Juscelino à presidente, oposicionistas começaram a idealizar um caminho contra as eleições livres, conforme completa Skidmore (2010).

Juscelino Kubitschek, diferentemente do que os oposicionistas pensavam, em sua campanha política ao invés de destacar a questão de equilíbrio e estabilidade, utilizou de sua “ideologia desenvolvimentista” para atacar os problemas da industrialização, procurando acelerar a mesma como forma de romper com o período de estagnação que o país passara. Sua visão macroeconômica via a necessidade do Estado transformar e quebrar os “gargalos” da economia, mencionando mensagens otimistas e democráticas aos eleitores da classe média, incluindo militares, que também ansiavam que o país retomasse o crescimento permanecendo na trilha constitucional, tendo em vista o trauma criado após a queda de Vargas. (SKIDMORE, 2010). “A luta pela democracia identifica-se com a luta contra a estagnação e o subdesenvolvimento. [...] Zonas subdesenvolvidas são zonas abertas à penetração da ideologia antidemocrática”. (JK – Discursos, 1958, apud CARDOSO, 1978, pág. 143).

A ideologia de Juscelino concentra-se em romper com o subdesenvolvimento, para que o país via industrialização alcance o desenvolvimento, sendo assim, necessário reunir as forças convergentes aos mesmos ideais, mesmo que haja interesses diferentes, pois como será abordado, Juscelino possui o aspecto conciliador capaz de atender as diferentes demandas. Corroborando com o que diz Christian Anglade (1974), apud Benevides (1979), é nesse aspecto que se atinge a estabilidade política, e dentro desse contexto serão abordados a participação dos diferentes personagens que participaram da “odisseia” rumo ao desenvolvimento econômico brasileiro.

A situação durante a campanha eleitoral mostrava-se desfavorável para Juscelino. Diante das crises políticas profundas de 24 de agosto de 1954, a dissidência interna do próprio partido em relação a sua candidatura e as questões conjunturais do país em termos de inflação, deterioração dos termos de troca, os pontos de estrangulamentos e a própria alteração no cenário internacional que inviabilizaram os investimentos no país, exigiram ainda mais a habilidade e racionalidade para ajustar a interação entre demandas e apoio para enfrentar as

pressões através de novas políticas de desenvolvimento econômico e social. (BENEVIDES, 1979).

Uma característica marcante da conduta de Juscelino Kubitschek, em termos políticos, é esta constantemente fazendo discursos e emitindo mensagens para as diferentes classes, sejam elas políticas, as massas populares, os industriais, militares e até para os diferentes canais externos, políticos e investidores estrangeiros. Juscelino parece está em constante campanha política fazendo menção aos seus ideais, propostas e planejamento de governo. A sua trajetória durante as eleições de 1955 conduziram o seu perfil político até mesmo na transferência da posse para Jânio Quadros em 1961.

A aliança de Juscelino, pertencente ao Partido Social Democrático (PSD) criado em 1945 que reuniam os responsáveis mais diretos pela administração direta do Estado Novo – sendo eles comerciantes, advogados, proprietários rurais, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido também criado em 1945 com origens do “movimento queremista” que reuniam as novas forças sociais – tendo como participantes a massa de trabalhadores urbanos e, sobretudo, os sindicatos, representava uma ameaça aos grupos oposicionistas, principalmente para União Democrática Nacional (UDN), pelo fato dessa aliança resgatar o “cerne” político do período de Vargas. (BENEVIDES, 1979). Essa aliança foi responsável pelos embates político-sociais e divergências, até mesmo, entre a alta cúpula das forças militares nacionais, pois colocariam em questão os “Oposicionistas de 24 de Agosto e os Legalistas de 11 de novembro”, fato que será abordado adiante.

Essa aliança PSD-PTB em termos eleitorais atingiu a sua eficácia em decorrência do que Benevides (1979) chama de cálculo político ou eleitoral, que sumariamente é descrito como a união do voto rural e do voto urbano, entre os interesses representados pelas oligarquias rurais e a burguesia industrial ascendente e os grupos urbanos trabalhistas a ela ligados. Esse cálculo político complementa Benevides (1979), se tornou indispensável para eleição de Kubitschek, pois essa ajuda eleitoral do PTB permitiu a pequena margem de diferença de votos para a UDN, representada por Távora. **“Somente uma aliança muito poderosa poderá enfrentar a oposição e sair vitoriosa, e essa aliança exige a reconciliação entre o voto rural do PSD e o voto urbano do PTB”**. (Juscelino Kubitschek, entrevista citada apud, BENEVIDES, 1979, pág. 96, grifo nosso).

Na arena política, considera-se que a aliança PSD/PTB ao nível eleitoral foi possível porque, na sociedade altamente segmentada como a brasileira, a distância entre as zonas “desenvolvidas” e as rurais “atrasadas” é tão grande que as forças políticas que operam em cada área não precisam temer um confronto. Isso favorece as condições entre os coronéis do PSD (que desejam manter o status *quo* no campo e

receber subsídios federais, controlando o eleitorado) e os políticos populistas do PTB, que se mantém graças ao poder do emprego e o controle da clientela urbana, através dos sindicatos e principalmente da Previdência Social. A aliança eleitoral PSD/PTB é, pois, a coalizão mais “natural”, condicionada pelas duas características básicas do sistema partidário brasileiro: a manutenção do coronelismo, por um lado, e o predomínio do Executivo (populismo) por outro. (Perry ANDERSON³, apud BENEVIDES, 1979, pág. 96).

Para Lafer (2002), o “juscelinismo” procurou a conciliação entre o velho e o novo, entre as elites e a massa. Sendo esse “ismo”, identificado por um novo nacionalismo. Nacionalismo esse que se confundia como o desenvolvimentismo de Juscelino em termos de mobilização e apoio ideológico.

Nas eleições de 03 de outubro de 1955 a aliança Juscelino e Jango (PSD-PTB) enfrentou Juarez Távora, representante da UDN, Adhemar de Barros representante do Partido Social Progressista (PSP) e Plínio Salgado, candidato representante do grupo fascista, Partido Comunista. Os resultados das urnas apontaram a vitória de Juscelino com uma pequena margem sobre os seus rivais. Com 36% dos votos Juscelino foi “eleito”, Távora ficou com 30% dos votos, Adhemar de Barros 26% e Plínio Salgado 8%. Esse pequeno percentual foi responsável por diversos momentos de crises e instabilidades até a efetiva posse do governo eleito. (SKIDMORE, 2010)

O fato da aliança PSD-PTB representar para a oposição como “depositário da herança getulista”, conforme cita Motta (2002), gerou o início do processo conturbado para a posse da presidência. Segundo complementa o mesmo autor, a oposição via a aliança como “grupo de corruptos que utilizavam os comunistas para manipular as massas populares, garantindo-se no poder, enquanto os comunistas fortaleciam sua organização para chegarem mais perto das instâncias de decisão”. Vale ressaltar, que questão da “aproximação dos comunistas” em Vargas foi um dos fatores que levaram pressão ao seu governo, tendo o resultado já mencionado nessa seção. Outro fato alegado pela oposição para “ilegitimidade” da aliança era não terem obtido a maioria absoluta dos votos. Além desses fatores, conforme anúncio da “Cruzada Brasileira Anticomunista” em Skidmore (2010), os “indevidamente eleitos” tinham seus votos vindo de um “eleitorado formado pela massa ignorante, sofredora, desiludida, trabalhada pela mais sórdida das demagogias e envenenada pela propaganda solerte do Partido Comunista”.

³ Manuscrito, sem data e sem outras referências. BENEVIDES (1979).

Oposicionistas para tentar impedir a elegibilidade de Juscelino tentaram apelar pelo golpe para que a posse dos eleitos não fosse efetivada. Carlos Lacerda, extremista antigetulista, foi um dos propagadores a favor de um golpe. Conforme descrito em Skidmore (2010), Lacerda pronunciou-se pedindo que “àqueles que têm nas mãos a força capaz de decidir a questão” que a exerçam de tal modo para impedir a posse, pelos meios legais ou a custa da intervenção militar.

Tendo em vista tais acontecimentos, retornar-se-á as figuras importantes citadas anteriormente, o presidente interino Café Filho e o seu ministro da Guerra general Henrique Teixeira Lott. Verificou-se que ambos compartilhavam de um ideal “legalista constitucional”, ou seja, a democracia deveria ser exercida e o poder transmitido aos sucessores legalmente eleitos. No entanto, segundo Ricardo Maranhão (1981), embora Café Filho evitasse assumir publicamente a aliança PSD-PTB, seus primeiros gestos como presidente interino, foi colocar em postos-chave do Executivo elementos da UDN. Dessa forma, verifica-se que o fato do então presidente interino não demonstrar-se a favor do resultado, a “questão legal” foi colocada em “xeque”. Poderia o governo anular o resultado das eleições, via Congresso Nacional e Executivo? Essa foi uma questão apontada pelos opositores da UND, que segundo Skidmore (2010) não eram a favor de propriamente um golpe, mas pela anulação das eleições via Tribunal Eleitoral, pelo fato da aliança PSD-PTB não atingir a maioria absoluta dos votos. Esse fato de não se atingir a maioria dos votos, já havia ocorrido nas eleições de 1950 em que Vargas assumiu o governo, dessa forma rumores de intervenção militar começaram a articular um possível golpe.

Jovens militares e algumas figuras importantes do alto escalão militar, como Ministro da aeronáutica Brigadeiro Eduardo Gomes e Marechal Cordeiro Farias, juntamente com udenistas radicais manifestaram-se a favor de um golpe para intervir na posse dos até então eleitos. Foi nesse momento que se verifica a efervescente participação militar pós-eleições. Essa participação militar será decisiva para contornar a instabilidade política e solidificar o governo de Kubitschek.

Como já citado a participação militar na política brasileira não é uma questão inédita. “As causas mais importantes da intervenção militar na política não são militares, mas políticas; refletem a estrutura política e institucional da sociedade e não as características sociais e organizacionais da instituição militar”. (BENEVIDES, 1979).

Segundo os artigos 176 e 177 da Constituição de 1946 apud Benevides (1979), as Forças Armadas têm como função a manutenção da ordem interna, garantia do funcionamento do poder Executivo e obediência ao Executivo “dentro dos termos da lei”. Dentro desses

aspectos citados da Constituição de 1946 é que o general Henrique Teixeira Lott era denominado “um legalista apolítico”. Sendo assim, verificou-se que a sua orientação diante dos fatos ocorridos não seria a favor de uma manobra política para impedir a posse de JK na data prevista. (MARANHÃO, 1981)

Dentro dos aspectos hierárquicos e legais das Forças Armadas o general Lott, Ministro da Guerra, manifestou-se em relação a participação das Forças Armadas em discursos contra a legalidade da posse de Kubitschek. A punição para oficiais das Forças Armadas e o esforço para impedir a manifestação política de oficiais do Exército mostraram o comprometimento do exercício da legalidade de Lott. No entanto, conforme Skidmore (2010), suas ideias de preservar a legalidade e de Café Filho divergiam. A saída de cena de Café Filho por problemas de saúde, fez com que Lott fizesse valer a lei. Carlos Luz, presidente da Câmara assumira o governo, mas por se apresentar oposto a legalidade das eleições, Lott renunciou em sinal de protesto, conforme complementa Skidmore (2010).

Essa renúncia de Lott configurou o que alguns autores chamam de “golpe preventivo ou contragolpe” em 11 de Novembro de 1955, para assegurar a manutenção da ordem e constituir poder Executivo eleito dentro da legalidade constitucional. Segundo Skidmore (2010) a ação de Lott foi um golpe militar no estilo clássico, pois foram cercados os prédios do governo, estações de rádios e jornais. Com essa configuração política instável, verifica-se o quão importante foi a participação militar no processo que antecedeu o governo de Juscelino, pois a partir desse golpe Nereu Ramos, presidente do senado, ascendeu ao posto de presidente e exerceu a constituinte passando os rumos da Presidência aos eleitos Juscelino Kubitschek e João Goulart.

Essa ação de Lott gerou crises no âmbito das forças nacionais criando rivalidade entre os grupos de 24 de agosto e 11 de setembro. Segundo Benevides (1979), foi um período de intensa “fermentação militar”, rebeliões como a de Jacareacanga e de Aragarças lideradas por elementos da Aeronáutica foram prontamente debeladas por Lott.

2.3.2 Questão Política: Da (ins) estabilidade às alianças estratégicas no governo Kubitschek

Na subseção anterior, verificou-se as definições de instabilidade e estabilidade política fazendo uma análise das crises e tensões que antecederam o processo eleitoral de Juscelino, as

suas alianças políticas e os acontecimentos que marcaram o entorno da conjuntura política até a sua posse. Dentro desses aspectos, irá se verificar como a instabilidade do período anterior tornou-se estabilidade durante o governo Kubitschek, a questão das alianças partidárias, a questão militar, a conjuntura externa e a proposta do desenvolvimentismo com a cooperação internacional.

Diversas correntes teóricas convergem em relação a estabilidade política durante o período de governo de Juscelino Kubitschek. As definições de estabilidade política são descritas por diferentes motivos. Dessa forma, utilizar-se-á os motivos mais argumentados para nortear o termo dentro do objeto de pesquisa. Para Skidmore (2010), o êxito da política econômica de Juscelino foi resultado direto da manutenção da estabilidade política. Para Benevides (1979), essa estabilidade se deu do fruto de uma conjuntura favorável, no qual as Forças Armadas (Exército), a aliança majoritária PSD-PTB (Congresso) atuando de maneira convergente para apoiar a política econômica (Plano de Metas) sintetizaram a estabilidade governo Kubitschek. Ambos convergem entorno da política econômica que serão tratados nos próximos capítulos, mas o papel da aliança majoritária PSD-PTB, das Forças Armadas, e outro ponto relativo à cooperação internacional serão tratados nessa subseção.

O projeto de desenvolvimento econômico do Governo Juscelino está baseado na industrialização como fator de aceleração e rompimento das barreiras estruturais do subdesenvolvimento. O nacionalismo anterior de Vargas e o trauma do desfecho de seu governo contribuíram para a ascensão e constituição da base política de Juscelino. Segundo Lafer (2002), a nova percepção do sistema político, em que a legitimidade do regime era parcialmente determinada pelo voto das massas, seria fundamental uma aliança de campo político para exercer essa legitimidade. Anteriormente foi abordada a composição da aliança PSD-PTB em termo de cálculo político, como menciona Benevides (1979). Todavia, essa aliança para composição e consolidação da estratégia de estabilidade política de Juscelino, juntamente com Plano de Metas foram além do caráter eleitoral. Do ponto de vista da “eficiência” da aliança para estabilidade será observado como o Legislativo se torna uma espécie de “esfera de legitimação” do sistema, pois através da maioria situacionista no congresso funciona como “bloco de apoio” aos atos do Executivo. (BENEVIDES, 1979).

O fato de Juscelino iniciar o seu mandato com um programa pré-estabelecido (Plano de Metas) propagado durante toda a sua campanha eleitoral, cujo foco estava centrado no planejamento e desenvolvimento, proporcionou maior facilidade de conciliar os distintos interesses da aliança PSD-PTB. Segundo Lafer (2002), essa aliança podia se basear em uma aliança engendrada na barganha política desejada por todos. Para Sérgio Abranches (1972),

apud BENEVIDES (1979), a função da aliança destacava-se pelas funções de legitimação do sistema político, quando o legislativo é o canal para processamento e direcionamento das demandas no sistema político, a função clientelística, ou seja, utilização de cargos públicos, verbas e influência para manutenção do prestígio ao eleitorado e a função de recrutamento, fornecendo elementos para formação de gabinetes e órgãos federais, estaduais e municipais.

O juscelinismo representava – ao lado de uma posição inovadora quanto à industrialização e ao crescimento econômico – *uma aliança conservadora*, que reunia os interesses da burguesia comercial, da oligarquia rural e da classe média tradicional, representadas no PSD (Partido Social Democrático) e no PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). Essa composição de forças significava o apoio a industrialização modernizadora, aliada à manutenção da “paz e tranquilidade” no campo; a criação de empregos e a mobilização do voto urbano, e o controle sobre as reivindicações sindicais. (BENEVIDES, 2002, pág.26).

Juscelino dentro dos seus compromissos pré-eleitorais designou a distribuição de alguns ministérios e postos chave do governo para aliança PSD/PTB. Dentro da configuração e formação do governo definiram-se as seguintes áreas de atuação para os partidos:

Quadro 1 – Divisão política PSD/PTB	
PTB – JANGO (PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO)	PSD - JUSCELINO (PARTIDO SOCIAL DEMOCRATICO)
Ministério do Trabalho	Ministério da Fazenda
Previdência Social	Relações Exteriores
Ministério da Agricultura	Ministério da Justiça
	Viação e Obras Públicas

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de José Martins Rodrigues⁴, 1974, apud BENEVIDES, 1979, pág. 76.

Verifica-se que a composição do governo de Juscelino deixou os pontos chaves, de caráter financeiro sobre o seu comando, isso em termos funcionais determinava as ações do Executivo para deslocar maior parte da estrutura financeira para atingir o Plano de Metas. “O PSD era o *governo!* Não apenas controlava a política financeira do país (Banco do Brasil, Carteira de Redesconto, etc.), como a política externa, assumindo sempre a Pasta da Justiça e o Ministério da Viação e Obras públicas, crucial para o programa de desenvolvimento”. (José Martins Rodrigues, 1974, apud BENEVIDES, 1979, pág. 83)

⁴ Advogado e ministro da Justiça e Negócios Interiores no ano de 1961, em entrevista à autora – 28/11/1974.

Já a área designada a Jango e o PTB ficou a atuação ligadas diretamente aos direitos das classes trabalhadoras e industriais sob o comando dos sindicatos e delegacias regionais do Trabalho. O PTB exerceu papel preponderante em relação à política sindical, sendo fundamental na ótica da estabilidade política, pois o controle das massas e reivindicações eram contidas dentro do próprio Ministério do Trabalho. O PTB *anestesiava* as reivindicações sociais, contempORIZANDO, dando um poço, transigindo, contendo o mais agudo e agressivo das reivindicações, usando para isso a Previdência Social. (BENEVIDES,1979).

Essa configuração dentro do plano de governo fez com que o Legislativo através das mensagens do presidente ao Congresso aprovasse importantes projetos de lei principalmente em relação aos créditos para implementação do Plano de Metas e créditos extraordinários para criação de Brasília. É importante assinalar que havia uma certa “reciprocidade”, pois se o Executivo podia contar com o apoio do Congresso para os projetos que lhe interessavam diretamente, Kubitschek também prestigiou o Legislativo. (BENEVIDES, 1979).

Ao meu governo, até agora, nunca faltou colaboração do Legislativo que o proveu, sempre a tempo e com eficácia, dos meios indispensáveis à execução do programa de desenvolvimento econômico. Atuando com firmeza e mantendo comunhão de vistas, no tocante a pontos essenciais, a *maioria parlamentar* não só apoiou a administração em passos decisivos na luta pela emancipação econômica do país, como lhe abriu caminhos, na ação desenvolvida cada dia, para que fossem mantidas a ordem e a paz social. (Juscelino Kubitschek, Mensagem ao Congresso Nacional, Rio, 1959, apud BENEVIDES, 1979, pág. 78).

A capacidade de Juscelino encontrar alguma coisa para todo mundo, ao mesmo tempo evitava o conflito direto com seus inimigos e explorando o próprio sistema para conseguir apoio para seus programas ou em muitos casos, para subornar a oposição foi marcante na política de Juscelino (SKIDMORE, 2010).

O “*approach conciliatório*” de Juscelino, destacado na visão de vários autores, fez com que Kubitschek cumprisse os compromissos políticos estabelecidos pela aliança PSD-PTB, no entanto, contrapôs os interesses ideológicos de cada partido em alguma de suas ações. Para concluirmos a questão da aliança partidária em relação a estabilidade do governo Kubitschek, destacamos que o fato dos partidos terem várias divergências ideológicas, como foi verificado em governos posteriores , os interesses particulares sobressaíram dentro da projeção estratégica de governo de Juscelino. Dessa forma, como destaca Benevides (1979), nessa aliança, dentro do jogo de interesses, o PTB tornou-se o “hipotensor”, regulador das tensões sociais controlando a política sindical e o PSD exerceu o papel de conciliação, destacando-se

a capacidade política de Juscelino, em consolidar a ordem democrática com a visão progressista como fator de equilíbrio.

Quadro 2 – Principais Projetos De Lei Aprovados “Dentro dos Interesses” Da Aliança PSD-PTB (1956-1959)	
Ano de 1956	Aumento dos vencimentos dos militares e do funcionalismo civil
	Mudança da capital federal para o Planalto Central
	Prorrogação da vigência das medidas relacionadas com o plano do desenvolvimento permitindo continuidade na atuação do BNDE
Ano de 1957	Reforma das tarifas aduaneiras
	Emissão de letras e obrigações do Tesouro Nacional
	Instituição do Fundo de Assistência à Maternidade
	Organização do Serviço de Assistência e Seguro Social dos Ecomiários
Ano de 1958	Alteração da legislação do imposto sobre renda e do consumo
	Crédito de emergência aos agricultores e criadores do Polígono das Secas
	Criação do Fundo de Marinha Mercante
Ano de 1959	Criação da SUDENE
	Reajustamento automático das aposentadorias e pensões ao nível médio do salário de contribuição dos segurados ativos dos Institutos e Caixas
	Abono provisório aos servidores civis e militares

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Presidência da República – Resenha do Governo do Presidente Juscelino Kubitschek, Rio, 1960, apud BENEVIDES, 1979, págs. 81-82.

O quadro acima mostra claramente que dos principais projetos de lei aprovados no Congresso, no período 1956-1959, tinham como objetivo atingir grande parte dos interesses dos partidos da aliança PSD-PTB, pois as áreas atendidas são referentes a “causas trabalhistas” (PTB), ou voltadas para “área desenvolvimentista” (PSD). Essa aliança, segundo Benevides (1979), foi transitória pela ineficiência institucional e pela fragilidade da união entre os dois partidos que se mostraram diferentes. Verifica-se no quadro outro grupo, que não fazia necessariamente parte desse bloco de apoio, mas que também foi beneficiado dentro dos projetos de lei, os militares. Essa participação, ou seja, esse atendimento dos “interesses”

não foi por acaso, e sim por esse grupo ser peça fundamental na conjuntura política do período, pois em última instância, conforme complementa Benevides, garantem a manutenção do regime vigente, oferecendo estabilidade política ao Governo Kubitschek.

O caráter “legalista” das Forças Armadas em 1955, personificado na figura do General Lott, conforme mencionado na seção anterior, foi um dos fatores que instituiu e garantiu a posse de Juscelino Kubitschek. O fato de Lott ser considerado “o homem dos regulamentos, da hierarquia, do dever. Homem sem partidos, sem grupos, sem intimidades. O homem que poderia superar crises e restabelecer a ordem definiu sua escolha para ser o Ministro da Guerra do governo de Café Filho”. (BENEVIDES, 1979). Conforme dito anteriormente, esse caráter, que ocasionou a intervenção das Forças Armadas no “contragolpe preventivo”.

Todos sabem que o meu cargo de Ministro da Guerra é *um cargo de caráter político*. E como tal, assiste-me o direito de externa o meu ponto de vista sobre os assuntos que envolvam os interesses nacionais e preservem a defesa da constituição e da ordem. Como Ministro e como cidadão sou contra o Parlamentarismo, principalmente em se tratando de mudança do regime vigente por meio de uma simples emenda constitucional. (LOTT, apud BENEVIDES, 1979, pág. 182).

A participação da força militar no governo de Kubitschek também se deu pela convergência que estes tinham aos interesses econômicos do país, o interesse na política desenvolvimentista e o fato de Juscelino cooptar o papel das Forças Armadas na política, exercendo não mais apenas um “poder moderador” ou de “árbitro”, mas de poder efetivo. (BENEVIDES, 1979). Dentro dessa observação, verifica-se que Juscelino utilizou-se não só da legitimidade dos votos, do Congresso como maioria da Aliança PSD-PTB, mas também da Força Militar para sustentar o seu governo estável.

Lott permaneceu no comando no Ministério da Guerra até o fim do mandato de Kubitschek. Sua permanência como ministro foi altamente funcional, pois despertou o sentimento de disciplina e unidade militar, sendo fator fundamental para manutenção da ordem e da relativa estabilidade do período. Como “recompensa” dessa seguridade política Juscelino cooptou, ou seja, incorporou chefes militares para importantes postos ligados ao desenvolvimento econômico. (BENEVIDES, 1979,).

O manobristismo do presidente implica sempre a montagem do chamado “dispositivo militar”. Nenhum governante se quiser ter um programa original, pode exercer suas atividades sem um aparato militar adequadamente estruturado. (Ianni, 1971, apud BENEVIDES, 1979, pág. 165). Tendo em vista as palavras de Ianni, verifica-se a importância fundamental do militarismo para sustentação do governo, ou como definido no início da seção, “*STABILIS e STARE*” força para manter o “governo de pé”.

Dentro da estrutura dessas “políticas militar e econômica”, dessa condensação de forças, Skidmore (2010) afirma que, Juscelino ajustou o seu “nacionalismo” ao pensamento do corpo de oficiais, e o seu “cortejo” para com os oficiais se dava no fornecimento de equipamentos em geral, atendimento às reivindicações, aumento salarial, promoções, etc. A convergência de interesses política militar/econômica, justifica em parte o “mecanismo de compensação”, dos interesses “ideológicos” e as condições da economia na época. (BENEVIDES, 1979).

A participação dos militares no governo de Kubitschek, devido aos conflitos e tensões que foram descritos, sem dúvida foi essencial para manutenção da estabilidade, no qual os interesses de ambos os lados convergiram dentro da ideologia desenvolvimentista de Juscelino. Para concluir essa importante participação militar no governo Kubitschek verifica-se uma de suas mensagens ao congresso relatando tal importância na manutenção da estabilidade política:

“Devo acentuar que a preservação da ordem interna pelas Forças Armadas constitui fator precioso dessa tranquilidade por que tanto ansiava o nosso povo”. (Juscelino Kubitschek – Mensagem ao Congresso Nacional, Rio, 1960, apud BENEVIDES, 1979, pág. 147, grifo nosso).

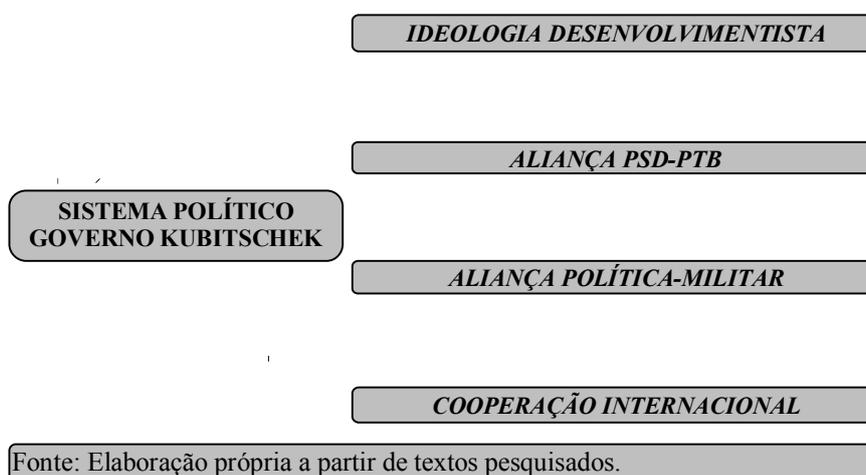
Toda essa conjuntura política estruturada por Juscelino durante o seu governo foram preponderantes para o início da implementação do Plano de Metas. No entanto, não menos importante, vale destacar o cenário internacional em termos políticos e econômicos, que em suma também contribuíram para engendrar o sucesso e a estabilidade do Plano de Desenvolvimento Nacional, ou seja, Programa de Metas do Governo Kubitschek.

Ao longo de sua ideologia desenvolvimentista, do planejamento e estruturação de suas políticas de governo, Juscelino sempre abordou a questão da superação do subdesenvolvimento para inserir o Brasil num novo nível de importância no cenário internacional, via aceleração do crescimento industrial, ressaltando a importância da participação internacional nesse processo. Isso, pois, como destaca Ianni (1989), ao nível internacional contradições das economias dominantes tendem a transferir-se para o interior das nações “periféricas”, o que torna mais evidente a dependência das economias periféricas com as “desenvolvidas”. (IANNI, 1989).

A Guerra Fria, conflito “inicialmente” bélico que ao passar dos anos teve ênfase ideológico-econômico-industrial, reorientou a ideologia de desenvolvimento e democracia principalmente para os países subdesenvolvidos. Dentro dessa proposta, Juscelino propagava mensagens ao âmbito internacional para alinhar o seu projeto desenvolvimentista à nova

ordem mundial, de crescimento e expansão da economia internacional. Uma dessas difusões de “ajuda e cooperação” internacional o governo Kubitschek propôs a OPA (Operação Pan-Americana), uma revisão da política interamericana, com vistas ao fortalecimento da unidade continental. (CARDOSO, 1978)

Quadro composição do sistema político do governo Kubitschek



O quadro acima resume a estratégia política do governo Kubitschek. A busca da pela “cooperação” internacional, último componente do quadro, se deu pelo fato do atraso econômico e industrial que passava o país, tendo em vista, as tentativas anteriores de acelerar a industrialização. Dessa forma, via-se no capital e tecnologia internacional o alicerce para o país entrar na rota do desenvolvimento. Se a industrialização é o meio através do qual o subdesenvolvimento pode ser superado, o aumento da exportação – no seu *quantum* e na sua rentabilidade -, aliado a obtenção de recursos externos, constitui a forma de possibilitar a atualização daquele meio. (CARDOSO, 1978). A conjuntura política estava pronta para que através da associação das quatro forças mencionadas, fosse possível a implementação do Plano.

Necessitamos de capitais geradores, de capitais produtivos, de investimentos que venham a dinamizar o ativo de nosso país. ... Os capitais que vierem ajudar-nos nessa conquista devem ser considerados amigos. (JK – Discursos, 1957, apud CARDOSO, 1978, pág. 171, grifo nosso). Essa análise da cooperação internacional e propagação de mensagens que difundem o idealismo de desenvolvimento econômico brasileiro no cenário internacional, dado a conjuntura externa, e a estabilidade interna criada para essa atração de capital,

conforme mencionado por Juscelino é que deu base para o sucesso do desenvolvimento e execução do Plano de Metas, ponto que será abordado no próximo capítulo.

2.4 Síntese conclusiva das medidas adotadas por Juscelino Kubitschek no campo político

A análise realizada sobre o sistema político do Governo Kubitschek pode ser sistematizada e resumida pela junção dos fatores descritos abaixo:

- **A ideologia desenvolvimentista,**
- **A aliança PSD-PTB,**
- **A aliança política-militar e a**
- **Cooperação internacional.**

Inicialmente nessa composição nota-se a importância do Estado em atuar como provedor de desenvolvimento econômico. A industrialização foi a responsável pela ruptura do paradigma do subdesenvolvimento brasileiro, pois segundo vários autores, ela elevou o estágio de desenvolvimento econômico via democracia constituindo num dos fatores responsáveis pela superação do atraso industrial. A ideologia desenvolvimentista de Kubitschek, dentro da sua proposta de planejamento e organização do Estado, só pode ser realizada pela estabilidade política. Como foi observado, para se obter a estabilidade foi necessário não só o processo eleitoral (nesse caso diga-se o “voto”), mas também um bloco de apoio que atingisse os interesses do “jogo político”, ou como menciona Benevides (1979), o “cálculo político” e “bloco de apoio”, que através da barganha política deu legitimação na aprovação de leis no Congresso Nacional. A participação militar se tornou fundamental, no primeiro momento para garantir a “posse”, e posteriormente preponderante para garantir a legitimidade e a legalidade no cumprimento constitucional, evitando e agindo ainda em momento de crises e tensões, prezando pela estabilidade. Por último, verificou-se o papel da cooperação internacional, que possui a capacidade de direcionar e impulsionar a economia para o rompimento do atraso industrial e do subdesenvolvimento, pois o capital, técnica e tecnologia necessária para a industrialização, na sua grande maioria, vêm dos países

desenvolvidos, que “cooperam” para a superação do “ermo econômico”. Dessa forma, verificou-se como o sistema político do Governo Kubitschek foi elaborado. Essa sequência que, adotou-se para abordar o desenvolvimento político do Governo Kubitschek não se deu por acaso, pois o Plano de Metas, conforme será abordado no próximo capítulo, para que houvesse a sua formulação, definição de áreas de atuação e objetivos a serem atingidos teve que ter um aparato constitucional, legal, legítimo e um projeto de planejamento para dar segurança necessária ao capital internacional, para que o mesmo seja atraído e tenha confiança para realizar as inversões fundamentais para a execução do Programa de Metas.

Esse arcabouço constituído por Juscelino Kubitschek foi preponderante na sua articulação “constitucional” aliando os fatores possíveis para dar condição à legitimidade da sua consecução ao Plano. Todavia, vale destacar e enfatizar o “poder” que o discurso da ideologia desenvolvimentista teve durante a sua campanha política e durante o período de gestão do governo. A ideologia, termo criado pelo filósofo Destuitt Traly e aprimorado por Karl Marx para a ciência política, define-se como o conjunto de ideias ou pensamentos fundamentais de um grupo ou indivíduo dentro dos princípios morais, sociais políticos e econômicos. Na concepção da palavra temos como o “ideal”, a proposta que nos aproxima de uma realidade que oriente o significado da nossa existência. Como dizia o poeta “Ideologia eu quero uma pra viver”, e dentro desse propósito que vale ressaltar a importância do discurso ideológico de Juscelino.

O fato de o país passar por um período de transição, onde as ideias, as propostas, as articulações políticas e sociais se encontram de maneira “turva”, a capacidade de interagir com os anseios da sociedade, meio que de forma “messiânica”, pode-se definido pelo que David Easton⁵ define como “talento das autoridades”. Iniciar um processo de mudança de mentalidade e concepção foi de tamanha maestria, não só em termos de política, mas como atitude de um “homem de liderança”. A maneira de persuadir nas palavras, nas mensagens atacando os problemas que “afligem” a grande massa e que atinge os interesses da elite é realmente um talento que cabe a poucos.

As palavras de otimismo e principalmente de prosperidade ditaram o fortalecimento das concepções da “propaganda desenvolvimentista”, pois já se havia instigado desde a década de 1930, a necessidade de transpor com as barreiras que obstruíam o pleno crescimento e aceleração econômica do país. No entanto, a tônica da abordagem do discurso

⁵ Cientista político canadense, professor do departamento de Ciência Política na Universidade de Irvine Califórnia. Ex-Presidente do Comitê Internacional de Documentação de Ciências Sociais.

fez com que o “juscelianismo” se incorporasse em todos os níveis das classes sociais do país. Como descrito por Miriam Limoeiro Cardoso (1978) à ideologia centrada no desenvolvimento (finalidade) – diga-se a finalidade em acelerar o crescimento industrial para que se alcance os estágios de desenvolvimento –, para que a pobreza (situação atual) em que se encontra o país, seja justificada nas formas(meios),para que a sociedade através da ferramenta ideológica enfim alcance seus objetivos.

Para Juscelino Kubitschek o objetivo é implementar o Plano de Metas, independente do esforço que se tenha que fazer, pois a superação do “estágio atual das coisas”, só será alcançada com a dedicação e a confluência de todos ao mesmo objetivo, pois nessa perspectiva cria-se a “revolução”, que neste caso podemos considerar como “transformação”, e os revolucionários (sociedade) terão a concepção do idealismo desenvolvimentista como forma de orientação para alcançar as causas, neste caso as “metas”.

3 PLANO DE METAS: SIGNIFICADO E ÁREAS DE ATUAÇÃO

O Programa ou Plano de Metas, como é mencionado por diversos autores foi um dos maiores projeto de desenvolvimento econômico envolvendo o Estado, como propulsor e idealizador do processo de aceleração industrial, pró-desenvolvimento econômico do país. A estrutura do plano em si foi complexa, tendo em vista que se fez necessário a ruptura de paradigmas estruturais, políticos, econômicos e sociais no país. Conforme foi visto no capítulo anterior, a atuação do Estado como provedor do processo de desenvolvimento econômico seja, através da institucionalização, para atender as novas demandas internas e a nova tendência do movimento do capital internacional, através de alianças, e principalmente na difusão e propagação do discurso ideológico, foram preponderantes para se alcançar o desenvolvimento. Neste sentido, esse capítulo abordará na seção 4.1 a transição do modelo econômico e a industrialização tardia, as questões que envolveram o problema da industrialização atrasada no Brasil, na subseção 4.1.1 se verificará as origens, os motivos do Plano de Metas, na seção 4.2 se verificará as medidas que levaram a implementação do Plano de Metas, como foi conduzido o plano e a participação da administração paralela na seção 4.3 como atuaram os Grupos Executivos e os Grupos de Trabalho, as áreas, metas e a construção de Brasília e como esta se interligou com as demais metas. E por fim na seção 4.4 se fará a síntese conclusiva de como foi composto o Plano de Metas e como esse se transformou num grande legado de mudança industrial para economia brasileira.

3.1 Transição do modelo econômico e a industrialização “tardia” às vésperas do Plano de Metas

O perfil histórico de desenvolvimento da economia brasileira esteve por um longo período sob a órbita da agro-exportação, tendo no início do século XX, o “complexo do café” como balizador das medidas econômicas implantadas no Brasil. Mello (1990) sugere que, dentro das características iniciais das “relações de troca” do país, o crescimento econômico estava voltado para “fora”, no qual o país exportava produtos primários e importava manufaturas industrializadas. Verificou-se que para suprir as novas demandas e necessidades internas era fundamental alterar o padrão de crescimento, ou seja, crescer para “dentro”. Dentro da lógica “Cepalina” a economia deixa de estar presa à demanda externa e o centro

dinâmico da economia se desloca para dentro da nação, através da variável endógena investimento. (Celso Furtado, 1971, apud MELLO, 1990, pág. 92)

“Nenhuma tarefa é mais urgente, neste país, do que aparelhar o Estado para a luta pelo desenvolvimento. [...] o Estado está evoluindo para um dispositivo de ação com responsabilidade de transformar a estrutura econômica”. (Celso Furtado, 1962 A Pré Revolução Brasileira, Apud IANNI, 1989, pág. 237). O exposto por Furtado demonstra a necessidade do Estado impulsionar a nova lógica de acumulação capitalista, a partir do processo de industrialização, que até então, é a forma de transformar a estrutura econômica. Corroborando com essa afirmação, Mello (1990) acrescenta que a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, porque existe um movimento endógeno de acumulação do capital industrial. (MELLO, 1990).

Nos governos anteriores de Juscelino Kubitschek o desenvolvimento industrial se mostrava incipiente, e as formas de atração de capital se davam por meio das reservas cambiais adquiridas pelo complexo do café, que no início da década de 1950, já não eram mais suficientes para manter o modelo de crescimento industrial baseado na “substituição de importações” iniciado na década de 1930. As limitações impostas pelas restrições que o mercado internacional impunha ao crescimento efetivo do valor das exportações fez o capitalismo brasileiro voltar-se cada vez mais para a diversificação industrial. (MARANHÃO, 1981).

Diversificação essa que proporcionou dificuldades relativas à obtenção de importações, no qual resultaram em efeitos, *a priori*, contraditórios sobre o desempenho da economia. O crescimento industrial ficou limitado pela dificuldade de obtenção de insumos essenciais e de bens de capital que possibilitassem a obtenção de capital. (ABREU, 1990). Essa dificuldade se dava pelo que se denominou de “paradoxo do capital”, onde se pretendia diminuir a dependência econômica por meio de instalação de indústrias de bens de produção nacional, mas financiadas pelo capital estrangeiro. Esse paradoxo contribuiu para a desaceleração do crescimento econômico (AREND, 2009). Pois,

Na industrialização retardatária, os obstáculos a transpor se tornariam muito mais sérios. Já não se tratava de ir aumentando, a saltos mais ou menos gradativos, as escalas de uma indústria existente, como ocorreu durante a Segunda Revolução Industrial. Ao contrário, o nascimento da indústria pesada implicava numa descontinuidade tecnológica e muito mais dramática, uma vez que requeriam agora, desde o início, gigantescas economias de escala, maciço volume do investimento inicial e tecnologia altamente sofisticada, praticamente não disponível no mercado internacional. (MELLO, 1990, pág. 112).

Tinha a intuição de que uma arrancada, pura e simples, no rumo do desenvolvimento não seria suficiente. [...] uma ação drástica e violenta deveria ser tomada naquele momento, de forma a impedir que se perdesse terreno conquistado, isto é, se retornasse a estagnação. (Juscelino Kubitschek, apud OLIVEIRA et. al, 2006, pág. 163, grifos nosso).

Nas palavras de João Manuel Cardoso de Mello (1990) e de Juscelino Kubitschek verifica-se o quão importante se fazia necessário o rompimento com a industrialização atrasada para inserir a economia brasileira no novo ciclo de crescimento expansivo, tendo em vista as modificações que passara a economia e os novos estágios que o Plano de Metas teria que superar para então “acelerar o processo da industrialização” brasileira.

3.1.1 Origens, motivos e o que foi o Plano de Metas

Aprofundar a industrialização, planejando-a, ampliando a infraestrutura de bens e serviços básicos, garantindo as importações necessárias e evitando a interrupção do processo de desenvolvimento por políticas contracionistas. Essa era a constituição do pensamento econômico do período em que Juscelino Kubitschek lançava o ideário do Plano de Metas. (BIELSCHOWSKY, 2000). Nas seções anteriores foram observadas a importância do Estado na transformação e alteração da trajetória de crescimento, a ideologia desenvolvimentista de JK, a questão política e as alianças constituídas durante o governo Kubitschek e como esses fatores conjuntamente implicaram em estabilidade e tranquilidade política durante o período. Dessa forma, a partir dessa seção será descrito como esses fatores supracitados e as estratégias políticas e econômicas de Juscelino puderam originar e fundamentar as bases necessárias para a criação e implementação do Plano de Metas.

O processo de desenvolvimento econômico e industrial para países da “periferia” é complexo. Economistas estruturalistas apontam que a heterogeneidade, a baixa produtividade, baixa diversificação e pouca complementaridade inter-setorial são deficiências que agravam o padrão de crescimento. (BIELSCHOWSKY, 2000). O subdesenvolvimento não implica que não haja crescimento, mas este é muito lento e preso as formas tradicionais, sendo assim, é necessário um “choque de desenvolvimento” para que se conduza de forma contundente uma grande aceleração no padrão de crescimento, rompendo com os graus de dependência para se alcançar a “auto-sutentação”. (CARDOSO, 1978).

Nessa perspectiva de libertação dos padrões de dependência, ou seja, da autossuficiência desenvolvimentista, é necessário a mobilização de vários setores da sociedade, de diferentes camadas sociais. Foi nessa interpretação que Juscelino vislumbrou na sociedade a possibilidade de mudança, de alteração no padrão de vida, da expansão econômica como fator transformador para romper os primeiros estágios de subdesenvolvimento. Embora já abordado anteriormente essas características dentro da ideologia de desenvolvimentista, destaca-se a correlação que esta tem com o Plano de Metas, no qual se “confundem” na adesão de seus propósitos e objetivos que enfatizam o desenvolvimento econômico e industrial. Segundo Cardoso (1978), Juscelino sentia a necessidade de transformar a abstração ideológica popular em “metas” que mobilizassem os esforços de setores produtores emergentes com o apoio popular para conjuntamente concretizarem a meta real de política do desenvolvimento. *“Preciso de auxílio de todos os brasileiros de boa vontade, para extirpar este cancro que é a miséria de diversas unidades da Federação. A tarefa é gigantesca e, desde que proposta com firmeza, atinge a todos, exigindo uma quota de sacrifício, mas retribuindo a todos”*. (JK – Discursos, 1958, apud CARDOSO, 1978, pág. 238, grifo nosso).

Para Cardoso (1978) a noção de desenvolvimento como tratamento de choque dá bem conta da compreensão da crise de transição, necessária embora pouco agradável. Juscelino destaca a racionalidade do trabalho e do capital humano para começar a transformação, pois conforme complementa, **“só assim poderemos ter, dentro de cinco anos, a realização de um programa que equivalha a cinquenta anos de luta”**. (JK – Discursos, 1958, apud CARDOSO, 1978, pág. 244, grifo nosso).

Só com a conjugação de esforços de todos os brasileiros podemos obter êxito na solução da crise que, juntos, haveremos de superar. Todos, em maior ou menor escala, temos que pagar a nossa quota de sacrifício para sanar os males que perturbam a evolução social e ameaçam até a solução pacífica dos problemas nacionais. (João Goulart, Mensagem ao Congresso Nacional, apud IANNI, 1989, pág. 209).

A compactuação do Executivo no pensamento do avanço do desenvolvimento econômico transcendeu a todos os níveis da sociedade, e como já foi abordado, para que o Plano de Metas fosse bem sucedido havia a necessidade de mudança da mentalidade pró-desenvolvimentista, e foram dentro dessas características que se iniciou a verificação de como essas novas demandas poderiam ser supridas. O Programa de Metas pode ser considerado uma vitória da tecnologia politicamente amparada pela motivação desenvolvimentista do

presidente; representou um esforço de “racionalidade” sem o que dificilmente o governo teria logrado êxito. (BENEVIDES, 1979).

A estrutura econômica do Brasil no início da década de 1950 apresentava uma queda acentuada no ritmo de crescimento. Segundo Oliveira et al. (2006) o impasse da estabilização monetária versus desenvolvimento econômico imperava na sociedade, dessa forma, havia a necessidade de mudança urgente nos paradigmas de desenvolvimento, e foi nessa concepção que se verificou a viabilidade da implantação de um programa de desenvolvimento nacional que colocasse a economia brasileira no centro de desenvolvimento econômico baseado nas características internacionais.

A **industrialização restringida**, conforme salientamos, configurou um padrão “horizontal” de acumulação, porque nem a capacidade produtiva cresceu adiante da demanda, nem muito menos, houve grandes e abruptas discontinuidades tecnológicas.

A implementação de um bloco de investimentos altamente complementares, **entre 1956 e 1961**, correspondeu, ao contrário, a uma verdadeira “onda de inovações” schumpeteriana: de um lado, a estrutura do sistema produtivo se alterou radicalmente, verificando-se um profundo “salto tecnológico”; de outro, a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda preexistente. Há, portanto, **um novo padrão de acumulação**, que demarca uma nova fase, e as características da expansão delineiam um **processo de industrialização pesada**, porque este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados. (MELLO, 1990, pág. 117).

A contribuição do autor vale ser destacada, pelo fato de que, dentro da lógica capitalista e análise schumpeteriana, para que haja um rompimento de padrão dos ciclos econômicos “retracionistas”, há necessidade de rompimento das rotinas, e dentro dessas rotinas se faz necessário resgatar processos diferenciais para que se alcance a prosperidade e o otimismo de crescimento. A mudança no padrão de acumulação capitalista, no qual acelerou o processo de integração de economias periféricas com o grande capital monopolista internacional, alterou a dinâmica de crescimento industrial brasileiro, pois limitadas as possibilidades do setor agroexportador, conforme visto anteriormente, a diversificação consolidava a expansão industrial brasileira. (MARANHÃO, 1981).

O cenário econômico, político e social conforme descrito por Juscelino Kubitschek, in Oliveira et al (2006) apresentava os seguintes problemas:

- Renda per capita excessivamente baixa;
- Sensação eufórica de rápido crescimento no pós guerra, depois de longa estagnação;

- Forte crescimento demográfico, com enorme proporção da população nas idades improdutiva;
- Rápido processo de urbanização desligado da aquisição de maior produtividade nas áreas urbanas;
- Quebra sensível da capacidade de importar;
- Mimetismo econômico que levou muitas classes a exigirem níveis de consumo dos povos adiantados.

Além dos fatores apontados por Juscelino em Oliveira et al (2006), outros autores como Lessa (1982), Lafer (2002), Cardoso (1978) e Benevides (1979) destacam os seguintes problemas:

- Os pontos de estrangulamentos (internos e externos)
- Déficit no balanço de pagamentos e deterioração dos termos de troca e;
- A inflação

Esses fatores, em suma, identificaram a necessidade de implantação de um projeto que viabilizasse a consolidação da industrialização brasileira, tendo em vista que esses pontos destacados, conforme menciona Miriam Limoeiro Cardoso (1978), são aspectos de uma estrutura econômica em transformação. Visto as características que se passavam na economia brasileira em meados da década de 1950, surge o Plano de Metas como resposta ao quadro de tensões que fora mencionado acima, para atuar contra a reversão da tendência da atividade econômica. Conforme complementa Lessa (1982), o Plano de Metas constituiu a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país.

Corroborando com a afirmação de Lessa (1982), vale destacar, que o Plano em si, pelas suas prerrogativas, planejamento e pela configuração das suas medidas aplicadas em conjunto, consubstanciaram a maior ação visando o desenvolvimento econômico do país. No entanto, em análises específicas e pontuais, o Plano não foi uma política de desenvolvimento econômico “inérita”, tendo em vista que grande parte de suas propostas e metas foram incorporados de programas ou estudos que se inviabilizaram por diferentes fatores: como problemas de financiamentos, planejamentos estruturais, capacidade executiva e administrativa, ou seja, fatores “essenciais” que impossibilitaram a sua implementação.

O Plano de Metas incorporou vários aspectos de “projetos realizados, mas não implementados” como os estudos técnicos da Missão Cooke e Abbink, características do Plano SALTE, Cepal-BNDE e principalmente da CMBEU (Comissão Mista Brasil Estados Unidos), conforme foram abordados e destacados no capítulo anterior. O que esses estudos técnicos e esses “projetos” diferenciam do Plano de Metas é que estes não atuaram como um projeto integrado, que visasse o desenvolvimento econômico alcançando diversos setores da economia brasileira.

Em suma, esses estudos e projetos de cooperação e trabalho destacados, cuja função concentrou-se no levantamento de dados dos diagnósticos da economia brasileira, criaram condições e oportunidade efetiva para eliminar os obstáculos de crescimento da produção econômica e contornar as contingências que constituíram a execução de um programa de reaparelhamento e fomento econômico na esfera federal, o Plano de Metas (LAFER, 2002). O programa de Metas incorporou projetos da Comissão Mista ainda não implementados. Essa incorporação decorria de uma estratégia fixada: aproveitar os projetos já publicados, com estudo da viabilidade já definido etc., que teriam, portanto, maiores chances de financiamento externo. (BENEVIDES, 1979). Contempla-se ainda o fato de que essas experiências passadas ajudaram a reduzir a incertezas inerentes a formulação do plano e como complementa Lafer (2002), foi um instrumento eficiente para romper a fase de desenvolvimento dada as soluções repetidas de coordenação, planejamento e controle do passado.

A economia brasileira antes da aplicação e formulação do Plano de Metas passava por problemas na estrutura de desenvolvimento industrial. Lessa (1982) aponta que a industrialização se dava de forma “não intencional”, ou seja, a industrialização não decorria de um objetivo intencionalmente percorrido. Dessa forma, o Plano de Metas veio formulado sob um esquema de esforços intencionalmente dirigidos à construção de estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada. (LESSA, 1982). “O desenvolvimentismo como um projeto de um capitalismo nacional cumpriu seu destino através do Plano de Metas: integrou definitivamente a economia brasileira ao movimento de internacionalização do capitalismo” (Beluzzo, apud LESSA, 1982, pág. 7).

Viu-se que a constituição de projetos para inserir a economia brasileira no cenário internacional via industrialização não foi uma tentativa exclusiva do governo Kubitschek, no entanto, verifica-se que a articulação de fatores como planejamento, análise estrutural e o “talento das autoridades”, que David Easton descreve como a sensibilidade para captar o estilo de política possível no momento de demandas conflitantes e o “estado de espírito” de

esperança e otimismo demonstrado por Juscelino, constituíram também em fatores que viabilizaram o Plano de Metas. (BENEVIDES, 2002).

Conforme se verificou as análises anteriores, pode-se se dizer que o Plano de Metas tem base e inspiração nas análises e diagnósticos dos estudos da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina), dos projetos do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e nas propostas das CMBEU's, nesse contexto inserindo todas as comissões mistas. O objetivo principal do Plano de Metas era “acelerar o processo de acumulação aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando em atividades produtoras”. (Kubitschek – Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento, apud BENEVIDES, 1979, pág. 210). De maneira mais ampla e sistemática visava o aumento contínuo da capacidade de investimentos no país, mediante a conjugação de esforços do capital privado (nacional e estrangeiro) com assistência do setor público, suplementando esforços e produzindo incentivos para o capital estrangeiro, o qual será fundamental no desenvolvimento econômico “associado” e terá sua abordagem nas seções posteriores. (MOURA, 2002). Tendo a complementação dos objetivos em elevar o nível de vida da população, através de novas oportunidades de um futuro melhor, e claro, a implementação das suas metas distribuídas nas cinco áreas do Plano e na constituição de Brasília, que também serão abordados nas próximas seções. (MARANHÃO, 1981).

Destacou-se os vários aspectos que consubstanciaram as origens do Plano e seus objetivos. Vale destacar, nas palavras de Kubitschek, que apesar de árduo e trabalhoso a configuração do Plano **“deveria ser realizada sem sacrifícios exclusivos das classes trabalhadoras, mas ao contrário, com a transformação destas em participantes diretas dos benefícios do progresso”**. (Kubitschek de Oliveira, 1956, apud LAFER, 2002, pág. 48, grifo nosso). Pode-se interpretar que Juscelino buscou o crescimento econômico e o desenvolvimento acelerado assentado nas suas propostas de desenvolvimentismo democrático, que além das alianças partidário-militar, uso da força do Congresso Nacional e das elites, também visava o favorecimento da grande massa popular. Corroborando com a análise, Lafer (2002) complementa que o Plano de Metas foi um instrumento adequado para promover a conciliação entre os interesses das elites e das massas urbanas. (LAFER, 2002).

A retomada do crescimento econômico via industrialização com o crescimento acelerado praticamente orientou os propósitos do Plano de Metas. Todavia, para a sua consecução foram necessários não só o remanejamento político, mas também a remoção de obstáculos estruturais que calçavam o próprio plano. Os problemas estruturais, as áreas de incertezas, a própria consolidação da indústria foram pontos que exigiram da habilidade

administrativa do governo Kubitschek. Segundo Lafer (2002) para promover essas mudanças de aceleração do crescimento econômico, enfrentar os problemas da “heterogeneidade e descontinuidade” do meio econômico, o Estado deve intervir de maneira eficiente para resolver os problemas de um país populoso e com grande mercado interno potencial. O projeto de desenvolvimento proposto por Juscelino estava profundamente articulado e dependente dos planos específicos, estando clara a proposta em termos ideológicos da “construção do novo” país, Estado e nação, sendo que se fez uma proposta prática de mudança na administração pública. (BENEVIDES, 2002). Essa mudança da administração pública criou novos organismos burocráticos, de caráter neocorporativo, mudando a administração sem fazer reforma administrativa, portanto sem autorização legislativa. (LEOPOLDI, 2002,). Essas considerações são eloquentes para a análise posterior na implementação do Plano de Metas.

Segundo Lafer (2002), a administração pública brasileira, encontrava-se em 1956 “como um arcabouço administrativo feito aos pedaços, sob pressão dos acontecimentos intervenientes, sem sistemática, sem ordenação lógica, sem racionalização”. Foi dentro dessa lógica administrativa, que o governo Kubitschek formulou a equipe, no qual iniciou os levantamentos dos fatores preparatórios do plano baseado nas experiências prévias já citadas das Comissões Mistas, da Cepal-BNDE.

A equipe técnica do Plano de Metas foi recrutada por profissionais e técnicos versados em experiências anteriores. Segundo Lafer (2002), esses profissionais foram responsáveis pelas novas premissas decorrentes do uso integrado dos conceitos de pontos de estrangulamentos interno e externo, pontos de germinação, percepção da interdependência econômica e do planejamento de substituição de importações. Complementa o autor que essa nova formulação dos conceitos alargou a racionalidade do sistema administrativo brasileiro em enfrentar os novos dilemas através de uma visão geral da economia brasileira. (LAFER, 2002).

Os pontos de estrangulamento (bottlenecks) eram definidos como áreas prioritárias de desenvolvimento, pontos críticos que provocam desequilíbrios da economia, ou seja, áreas essenciais sejam elas internas ou externas que de alguma forma obstruíam o desenvolvimento da economia. Fatores infraestruturais de energia, transporte, efeitos financeiros e econômicos como balanço de pagamentos, câmbio, investimentos no mercado, financiamentos, capacidade de importação, ou seja, aquelas que impediam de alguma forma a integração da capacidade produtiva da economia. (LAFER, 2002). Lessa (1982) complementa ainda como

pontos de estrangulamentos a industrialização desordenada com parques industriais privados defasados que desequilibram expansão industrial.

Os pontos germinação ou “overhead” cujos princípios foram fundamentados no período de criação do BNDE consistem na identificação de setores que, uma vez adequadamente estimulados, poderiam apresentar capacidade de crescimento, e atendendo à necessidade ampliação de setores de infraestrutura básica. (FARO e SILVA, 2002).

A partir das áreas germinativas foram constituídos os “linkages”, metas que constituídas impulsionariam outras metas através da articulação e complementaridade que foi denominado por alguns autores de “meta puxa-meta”. Brasília, a nova sede administrativa, que não estava na proposta inicial do Plano teve sua concepção expandida através da complementaridade com as áreas de energia e transporte. (LEOPOLDI, 2002). Complementa ainda a autora que essa integração das metas, principalmente as metas ligadas à indústria de base obtiveram um grande salto qualitativo pela ação conjugada dos planejadores e empresários. A utilização desses conceitos integrados no Plano de Metas ampliou a racionalidade do processo de tomada de decisão através da noção de interdependência dos diversos setores da economia.

O Plano de Metas previa diversas modalidades de intervenção governamental visando à implementação, destacando a chamada ação empresarial direta, pela qual as próprias agências governamentais programavam e executavam algumas das metas. (LAFER, 2002). Essa participação do Estado se deu a partir dos diagnósticos que em alguns pontos de desenvolvimento, principalmente os de infraestruturas, havia a necessidade das inversões públicas, pois eram áreas consideradas essenciais, mas que não atraíam a iniciativa privada pelo custo ou pela morosidade de retorno do investimento. A participação direta do Estado na execução do Plano de Metas proporcionou avanços qualitativos pela preocupação da estrutura de crescimento industrial integrada. (LESSA, 1982).

As inversões complementares à estrutura industrial existente ficaram a cargo das empresas privadas. Áreas consideradas estratégicas receberam estímulos através de incentivos e benefícios cedidos pelo setor público tanto para empresas nacionais quanto a empresa estrangeira, através de empréstimos, concessões e principalmente o tratamento favorável ao capital externo, cujo serão tratadas nas próximas seções, implicaram nas possibilidades de execução do Plano. (LESSA, 1982).

A política de desenvolvimento industrial proposta no Plano de Metas defendeu os interesses do nível de atividade econômica brasileira, reduziu o quadro de desequilíbrios, removeu os obstáculos do crescimento, elevando o ritmo de crescimento, promovendo

inversões complementares à estrutura industrial pela transformação integrada e qualitativa da economia na articulação das indústrias produtoras de insumo básico, de importante setor de bens de capital e dos serviços público de apoio. O grande grau de complementaridade dos ramos industriais básicos exigia que “pacotes” de investimentos fossem realizados por várias Empresas – o que não poderia acontecer sem a coordenação de forças superior. (MELLO, 1990,). Dessa forma, o Plano de Metas coroava um progresso pelo qual o setor privado, desde o início do decênio, vinha progressivamente delegando ao governo poderes e instrumentos que fizesse frente às tarefas de complementação industrial (LESSA, 1982). Essa formulação é descrita por Skidmore (2010) como uma abordagem pragmática de uma “economia mista”, dirigida no sentido de conseguir a mais rápida taxa de crescimento possível, estimulando a expansão tanto do setor público como do setor privado canalizando as forças do crescimento. (SKIDMORE, 2010).

“... pouco importa reconhecer que o Plano de Metas do Governo Kubitschek estava muito longe de qualquer tipo de planejamento acabado: o importante é reconhecer que meios e fins objetivados não apenas eram coerentes entre si, como foram logrados”. (BENEVIDES, 1979). Complementando e concluindo a seção das origens, motivos e o que foi o Plano de Metas, Juscelino Kubitschek definiu o seu posicionamento sobre a sua real intenção da sua composição e planejamento.

O povo exigia que se promovesse o desenvolvimento, e daí a elaboração do programa de Metas. Esse plano de governo constitui, na realidade, iniciativa revolucionária. Era a primeira providência, tomada no país, no sentido de se fazer o levantamento de todos os pontos de estrangulamento da economia brasileira, e enquadrá-los num esquema de soluções racionais, rigidamente delimitadas no tempo e expressas em cifras que refletiam os alvos a serem atingidos. Após esse pequeno introito, referi-me a um fato, que demonstrava estar o governo empenhado, de corpo e alma, na batalha do desenvolvimento. (JK – Por que construí Brasília, apud OLIVEIRA et al, 2006, pág. 83)

Como observado ao longo dessa seção e o exposto de Kubitschek, o Plano de Metas tinha na sua composição um objetivo claro, a aceleração do processo de desenvolvimento industrial, um período para execução, os cinco anos de governo que compôs com a sua estratégia desenvolvimentista o slogan do seu governo “50 anos de progresso em 5 anos de governo”, e o primordial o planejamento de execução e implementação do Plano, no qual será abordado e apresentado em detalhes na próxima seção referente as medidas de implementação do Plano de Metas.

3.2 Medidas de implementação do Plano de Metas: condução do plano e administração paralela

Verificou-se que a origem e formatação do Plano de Metas partiu de experiências, estudos, diagnósticos e políticas anteriores ao governo Kubitschek, que também de alguma forma tentaram implementar medidas que visavam o processo de aceleração industrial para a evolução do processo de desenvolvimento econômico. Partindo desses pressupostos, nessa seção serão analisadas as medidas que conduziram a implementação do Plano de Metas dada às experiências passadas, como procedeu a reorganização e o reaparelhamento da administração dada a necessidade da ampliação da capacidade administrativa, a nova burocratização do Estado, como foi utilizado os órgãos já existentes, a função do Conselho de Desenvolvimento e a criação da administração paralela, tendo em vista a resistência de uma reforma administrativa global, como funcionou a atuação dos grupos executivos, dos grupos de trabalhos, das novas instituições para tratarem das incertezas internas e externas. O papel do BNDE e as inversões na viabilização da implementação do Plano, o papel do Executivo como centro de tomada de decisão, o planejamento e a supervisão das metas, o sistema de méritos, clientelismo e o sistema de requisição de pessoal para implementar o Plano de Metas.

A sistematização de esforços para racionalizar o plano de desenvolvimento proposto por Kubitschek, na tentativa de absorver os novos fatos e valores pela modificação total ou parcial das premissas identificadas pelas propostas anteriores das Comissões Mistas e diagnósticos da Cepal-BNDE, embora não muito concludentes pela ausência de mecanismos para implementação, serviram para conduzir a “mentalidade” das realizações do planejamento do governo Kubitschek. (LAFER, 2002). As decisões prévias de planejamento e preparação do Plano cumpriram o papel de viabilizar os esforços governamentais para que houvesse o comprometimento da execução do Plano. Prova disso foi que na primeira reunião ministerial, dia seguinte de sua posse (1/2/1956), Juscelino já propôs a lista preliminar das metas que foram aprovadas e divulgadas na imprensa. No mesmo ato, por meio de decreto, criou o Conselho de Desenvolvimento, órgão fundamental por ser responsável e encarregado da coordenação na implementação do Plano de Metas. (LAFER, 2002).

Antes de se iniciar a contemplação das medidas e fatores que contribuíram na implementação do plano, vale destacar a experiência prévia de Juscelino, dos seus assessores, profissionais e técnicos artífices da elaboração do Plano. Ainda como governador de Minas

Gerais, Kubitschek implantou um programa de desenvolvimento estadual baseado no “binômio” energia e transporte, o qual recebera apoio da Comissão Mista. (OLIVEIRA et. al, 2006). Merecem destaque Roberto Campos, profissional que pertenceu ao alto escalão da Comissão Mista, Lucas Lopes que além de fazer parte do alto escalão da Comissão Mista teve experiências como diretor da CEMIG (Centrais Elétricas de Minas Gerais) e Lúcio Meira, primeiro ministro do ministério de Viação de Obras Públicas, que juntamente com antigos membros da Comissão Abbink viriam a compor a equipe de planejadores e responsáveis na execução do Plano de Metas. (LAFER, 2002).

O Conselho de desenvolvimento criado pelo decreto de lei nº 38.744, de 1/2/1956, diretamente subordinado ao presidente da república, foi a primeira tentativa de centralizar o processo de formulação de política econômica, dando-lhe condições institucionais de comando e coordenação executiva, funcionando como órgão central de planejamento ao nível de assessoria da presidência. (BENEVIDES, 1979). Segundo Lafer (2002), foi a primeira medida no contexto da reorganização administrativa para implementação do Plano de Metas, sendo que sua criação foi condizente com a lógica do sistema que exigia considerar a intransigência conservadora do Legislativo.. E no diploma legal de sua instituição Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas (art. 2º) apud Oliveira et. al (2006), estavam definidas as tarefas do Conselho em:

- Estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do país, particularmente no seu tocante ao desenvolvimento econômico;
- Elaborar plano e programas visando aumentar a eficiência das atividades governamentais e fomentar a iniciativa privada;
- Analisar relatórios e estatísticas sobre a evolução dos vários setores da economia;
- Estudar e preparar projetos de lei, decretos e atos administrativos julgados necessários à consecução dos seus objetivos e manter-se informado da implementação das medidas aprovadas.

Segundo Leopoldi (2002), a estrutura do Conselho de Desenvolvimento lembrava a da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, com grupos de trabalho formado por técnicos especializados em determinados assuntos. Era formado pelos ministros, chefes das casas Civil e Militar, e os presidentes do Banco do Brasil e do BNDE. O Conselho de Desenvolvimento

foi conduzido primeiramente por Lucas Lopes e posteriormente por Roberto Campos. (LEOPOLDI, 2002).

A criação do Conselho de Desenvolvimento se deu pelas tensões e conflitos gerados pelos “interesses políticos”. Mesmo com uma base de apoio no congresso, conforme mencionado no capítulo anterior, na burocracia da administração pública federal havia políticas que prezavam pela manutenção do *status quo*, e isso constituía um obstáculo latente ao planejamento, sendo capaz de obstruir a implementação de um plano de desenvolvimento. (LAFER, 2002). Dessa forma, o Conselho foi uma tentativa de “lograr” essa possível manipulação eficiente da burocracia, que segundo complementa o mesmo autor, Vargas já havia tentado promulgar reformas gerais na administração, no entanto, teve suas tentativas frustradas e seus projetos “engavetados”, o que o impediu de dar sequência no desenvolvimento econômico e social do país.

Viu-se anteriormente, que com a diversificação da indústria foi criado mais um ponto de estrangulamento para economia brasileira. Para resolver esses entraves não só econômicos, mas também político se fez necessário o aumento da capacidade administrativa para lidar com o aumento da complexidade e das exigências das novas demandas. Dessa forma, como uma reforma administrativa global se tornava praticamente inviável, pondo em risco a implementação do Plano de Metas, o Conselho de Desenvolvimento subordinado à Presidência, representou a resposta necessária para implementação do Plano, pois a partir dele se constituiu outros órgãos que compuseram a chamada “administração paralela”. Sendo assim, segundo Lafer (2002), o governo Kubitschek deixou aberta a opção de continuar pressionando o Congresso por uma reforma administrativa mais ampla através da ⁶CEPA (Comissão de Estudos e Programas Administrativos), criada em 1956 que ficou bloqueada no Congresso, tendo seu fracasso pela ineficiência operacional, sem deixar de implementar o Plano de Metas através da Administração Paralela.

Juscelino havia executado essa experiência da “administração paralela” durante o governo de Minas Gerais, cuja eficiência se revelava em dois níveis: evitava os entraves causados pela burocracia do Estado cartorial, sem contestá-la frontalmente, e permitia o estilo de conciliação política na medida em que as secretarias estaduais eram reservadas para cumprir os acordos pré-eleitorais, através de um Estado funcional. A experiência prévia de Kubitschek e seus assessores foram, portanto, decisiva para a preparação das decisões de

⁶ No final do governo Kubitschek teve duas propostas aprovadas: a criação do Ministério de Minas e Energia e a divisão do Ministério do Trabalho e Previdência Social e o da Indústria e Comércio. Ver LAFER, 2002, pág. 84.

implementação do Programa de Metas, pois por meio da administração paralela combateram a resistência do sistema e a ações administrativas (LAFER, 2002). Para Benevides (1979), a administração paralela foi a melhor resposta do governo Kubitschek, numa combinação adequada entre a percepção dos problemas e as escolhas efetivamente feitas, dados os recursos e meios disponíveis de políticas atuantes que exigiam um estilo conciliatório.

Complementa a autora, que a administração paralela era um esquema racional dentro da lógica do sistema – evitando o imobilismo do sistema sem ter que contestá-lo radicalmente, uma vez que os novos órgãos funcionavam como centros de assessoria e execução, enquanto os antigos continuavam a corresponder aos interesses das clientelas políticas. (BENEVIDES, 1979).

Daniel Katz e Robert S. Kahn⁷ (1966) apud Lafer (2002) corroboram com o assunto afirmando que, o método ideal para superar as tensões em organizações burocráticas consiste não em afastar certos membros ou eliminar determinados setores, mas sim em expandir sua estrutura, esperando-se que nessa expansão as fontes se diluam naturalmente. Nessa configuração, é que o governo Kubitschek iniciou o reaparelhamento estatal com a criação dos novos órgãos da administração paralela. Dada as características da participação política no período 1943-64, o consenso da administração paralela foi, portanto, o critério decisivo para orientar a sua adoção, por causa dos interesses, preocupações da política de clientela e da manutenção do estilo conciliatório na manipulação das pressões políticas. (LAFER, 2002).

O acúmulo de problemas referentes ao bloqueio no serviço público, o qual ficou conhecido como “congestionamento da Presidência da República”, provocou situações dilemáticas que motivaram a criação de novos órgãos governamentais, órgãos diretamente subordinados ao Executivo, dada a percepção da necessidade de maior capacidade administrativa para enfrentar os problemas gerados pela diversificação interna da economia e do controle sobre o comércio exterior (LAFER, 2002). Além dos 11 ministérios e do Conselho de Segurança Nacional foram criados os órgãos abaixo:

<i>Quadro 3 – Ampliação da capacidade administrativa da Esfera Pública Federal</i>	
Número e tipo de órgão	Descrição dos principais órgãos
4 autarquias	Instituto do Açúcar e do Alcool e Conselho Nacional de Pesquisa

⁷ Ver The Social psychology of organizations, 1966, apud LAFER, 2002, pág. 87.

Quadro 3 – Ampliação da capacidade administrativa da Esfera Pública Federal	
Número e tipo de órgão	Descrição dos principais órgãos
13 órgãos da administração direta	Criados por Lei: Conselho Nacional de Petróleo e SPVEA (Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia).
6 órgãos da administração direta	Criado por decreto: Conselho de Desenvolvimento e Conselho Coordenador do Abastecimento
6 comissões presididas por ministros e supervisionadas pelo presidente	Comissão de Desenvolvimento Industrial, Comissão para o Desenvolvimento de Transportes
41 entidades diversas, empresas públicas e sociedades de economia mista	Instituto de Reesseguros, Associação de Servidores Civis do Brasil, Comissão Mista Militar – Brasil Estados Unidos, FGV.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BENEVIDES, 1979, pág.203 e LAFER, 2002, págs. 75-76.

Além da criação desses órgãos ligados ao Executivo, por meio de decretos foram criados os Grupos Executivos e Grupos de Trabalho para aumentar a eficiência do sistema na implementação do Plano de Metas. Segundo Benevides (1979), os Grupos Executivos podem ser vistos como uma tentativa inovadora, um esforço de coordenação dos processos decisórios, pois neles participavam ao lado dos administradores públicos, industriais do setor privado, sendo que em caso de conflito o governo tinha a última palavra. Subordinado ao Conselho de Desenvolvimento era formado por representantes de todas as agências responsáveis pela oferta e utilização dos incentivos de desenvolvimento econômico como CACEX, BNDE, SUMOC e mais tarde CPA (Comissão de Política Aduaneira), órgãos que terão destaques ao longo dessa seção. (LAFER, 2002). Os GE's (Grupos Executivos) eram responsáveis pela concessão e manipulação dos incentivos necessários à implementação do Plano. (BENEVIDES, 1979). Já os GT's (Grupos de Trabalhos), formados a partir dos Grupos Executivos, foram criados para o desenvolvimento de metas específicas. Representavam eficientes assessorias que preparavam projetos de lei ou regulamentação sobre determinado projeto em vista, visando maior eficiência racionalidade e padronização na oferta de manipulação dos incentivos. (BENEVIDES, 1979). Com a criação dos Grupos Executivos e de Trabalho foi alcançada maior uniformidade dos incentivos especiais, pois esses grupos passaram a exercer o controle sobre as áreas de incerteza econômica do setor que estava sob sua jurisdição, uma estratégia que converteu em unidades eficientes a implementação do Plano. (LAFER, 2002). Verifica-se a partir do exposto que para manipular a burocracia

federal brasileira era necessário habilidade e paciência no planejamento para não lidar com os entraves impostos pela política de clientelismo.

A política de clientela persistiu em certas áreas, e suas pressões foram capazes de afetar o sistema devido às características da representação legislativa durante o período. O resultado dessas pressões foi não apenas o aumento quantitativo da burocracia, mas também a diluição de competência administrativa na burocracia federal, na medida em que as funções que deveriam permanecer sob a disciplina do sistema de mérito eram alocadas pelo Congresso de modo a atender a considerações clientelistas. Além do mais, os órgãos governamentais vinculados à preservação do *status quo* também dificultavam o planejamento efetivo de novas medidas de desenvolvimento socioeconômico. Todos esses fatores contribuíram para obstruir qualquer tentativa séria visando uma reforma administrativa (LAFER, 2002, pág. 83).

Conforme se verifica, para implementação do Plano de Metas foram necessárias várias estratégias para tentar “burlar” os impedimentos institucionais do Estado cartorial. No entanto, Juscelino se apropriou de mecanismos e órgãos já existentes para consolidar o Plano de Metas. Segundo Leopoldi (2002), o governo Kubitschek encontrou agências estruturadas e com pessoal qualificado nos ministérios-chave da Fazenda e das Relações Exteriores. Mobilizou-se e utilizou-se intensivamente o velho aparelho, sendo necessários apenas ajustes parciais, sem qualquer definição global de tarefa. Contudo, devido à crescente complexidade dos objetivos refinaram-se alguns instrumentos (cambial, fundos financeiros, etc.). (LESSA, 1982). O autor complementa, que os órgãos que funcionaram como centrais de coordenação e complementação interprograma foram o BNDE, via outorga de instrumentos de controle a fim de assegurar empréstimos de longo prazo e aval de créditos externos para o desenvolvimento de indústrias básicas e a SUMOC (Superintendência da Moeda e Crédito) abrindo acesso aos favores especiais de importação e captação de recursos externos. Além dos órgãos mencionados existiam outros estabelecidos pelo governo no intuito de criar ou estimular novos interesses, o que gerou a necessidade de inovação na administração pública. (LAFER, 2002).

No contexto da burocracia federal, para Lafer (2002), a administração paralela foi um eficiente recurso para garantir, o mínimo de viabilidade para implementação do Programa de Metas. O controle sobre as áreas vitais de incertezas conferiu aos novos órgãos poderes necessários para assegurarem a implementação do Plano. Complementa ainda que a eficiência dos novos órgãos se dava pela inter-relação sob a forma de ligações formais e informais. (LAFER, 2002).

A política econômico-administrativa de Kubitschek pode ser vista como fator de reforço à aliança partidária que sustentava seu governo. [...] a “habilidade” do Executivo para contornar os problemas de “empreguismo fisiológico crônico”, o que Kubitschek tentou e conseguiu foi aumentar o grau de eficiência e controle da economia *dentro do aparato já existente* – além de criar a administração paralela –, pois uma reforma administrativa global levaria a uma confrontação direta com os interesses e preocupações (amplamente representados no Congresso) da ainda florescente política de clientela. Kubitschek enfatizava *incentivos* (e não ordens ou proibições) como meios para implementar o Programa de Metas. Essa ênfase resultava de sua plena consciência (a percepção do dilema) de que, para uma bem sucedida combinação entre demandas e apoio, o estilo conciliatório era indispensável, era a única saída possível dentro da lógica do sistema. Assim, Kubitschek podia manobrar a aliança de forças políticas canalizando seus interesses em direções coincidentes com o seu plano gerando o suporte político necessário para sua implementação. Aqueles interesses podiam ser satisfeitos pela margem de investimentos a curto prazo que eram barganhados nas alocações do orçamento anual e na implementação de verbas específicas. (Celso Lafer – *The planning Process etc*, 1970 apud BENEVIDES, 1979, pág. 214).

Verifica-se que o “esboço e arquitetura” do Plano foi bem planejado através de uma racionalidade e eficiência para não contrapor os interesses difusos. O enfoque estratégico ainda utilizou-se de que Benevides (1979) chama de *output legal* (regulamentações, como portarias, leis, circulares e decretos) e no conjunto dos Grupos de Executivo e de Trabalho encontrou-se a solução para uma questão socialmente problematizada constituindo o modo específico da intervenção do Estado face a determinada questão. (BENEVIDES, 1979). Outro artifício utilizado pelo governo Kubitschek, dentro do velho aparelho estatal, foi o sistema de emprego de pessoal requisitado e meritocracia. Quase absoluto no caso da SUMOC e limitado no caso do BNDE, em virtude da formação dos quadros através do sistema de mérito – viria a transforma-se na principal solução adotada por Kubitschek para superar a fragmentação de competência e habilitação na burocracia. (LAFER, 2002). A lei 1.711 de 28/10/1952, art. 42 do DASP foi o instrumento que possibilitou a utilização ótima dos membros mais competentes do sistema. Segundo Lafer (2002), Juscelino pode compor a administração paralela com os mais habilitados da burocracia pública, no qual aumentou a eficiência global agrupando pessoal competente em unidades chave, que do ponto de vista político não afetava os interesses da política de clientela, superando assim o problema de competência diluída.

Lafer (2002) complementa ainda que as unidades ligadas ao Conselho de Desenvolvimento como os grupos de trabalho ou grupos executivos foram compostas de pessoal requisitado da SUMOC, CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil), BNDE, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Viação e Obras públicas, Ministério da Agricultura, Ministério da Educação, órgãos que apresentavam alguma eficiência no já existente aparelho estatal. Essa drenagem de competência disponível no setor público fez com que através do sistema de requisição, os Grupos de Trabalho e

Executivo se tornassem “órgãos de ponta” da administração pública. (LAFER, 2002). A eficiência do Programa de Metas pode ser considerada, portanto, como função da eficiência dos Grupos de Trabalho, que mesmo “obscurecidos” pela atuação mais visível dos Grupos Executivos, permitiram ao governo maior capacidade de manipular as áreas de incerteza externa. (OLIVEIRA et. al, 2006).

O governo Kubitschek por meio da intervenção do Estado procurou suprir a necessidade de áreas que não interessaram a iniciativa privada, através de incentivos, investimentos, políticas de subsídios e através de inversões públicas com o objetivo de promover e coordenar o desenvolvimento econômico. A SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), um dos novos órgãos criados pelo Conselho de Desenvolvimento, foi criada com o intuito de fomentar o processo de industrialização promover o desenvolvimento na região Nordeste, que até então, crescia de forma desigual das outras áreas do país. O sistema resultou num êxito e serviu como instrumento de correção das diferenças regionais. (OLIVEIRA et.al, 2006). A preocupação com as áreas de incertezas foram a tônica da implementação do Plano, pois a partir da intervenção e criação de incentivos, havia-se a possibilidade de complementar outras áreas e indústrias contempladas no Plano.

Para Lafer (2002) faziam-se necessárias a criação de condições favoráveis para o controle das zonas incertezas da economia brasileira. As principais áreas de incerteza que se constituíram durante o período 1956-1960 foram a incerteza financeira interna e externa para as metas de infraestrutura (gargalos internos), recursos financeiros e tecnologia externos (bens importados, serviços e equipamentos) para metas de substituição de importações (gargalo externo). (LAFER, 2002). Para minimizar essas incertezas, segundo Benevides (1979), eram necessários a uniformidade de incentivos especiais oferecidos ao setor privado, através dos Grupos de Trabalho e Executivo, e lançar a mão dos órgãos nacionais o gerenciamento e controle, quanto as metas de infraestrutura e financiamentos de tecnologia estrangeiros na simplificação e especialização dos instrumentos de controle. Os órgãos que tiveram participação fundamental para essa implementação foram BNDE, Banco do Brasil, CACEX, SUMOC e CPA. (BENEVIDES, 1979).

O BNDE, instituição de crédito especializada na concessão de financiamentos a longo prazo com baixa taxa de juros, foi criado em 1952 como resultado dos estudos feitos pela Comissão Mista Brasil Estados Unidos. (LESSA, 1982). Tinha como fundamento, a identificação de setores que poderiam apresentar a capacidade de crescimento uma vez

estimulada, principalmente nos setores de infraestrutura básica, que configuravam os pontos de estrangulamento, como fora mencionado anteriormente. (FARO e SILVA, 2002).

Concorriam aos seus objetivos também, a prestação de garantias e avais a empréstimos e financiamentos no exterior – área de incerteza externa – tendo papel vital, no tocante financeiro das atividades produtivas fornecendo viabilidade no Plano, através das inversões públicas para o setor privado. (OLIVEIRA et. al, 2006). Vale destacar o vínculo entre o BNDE, o Conselho de Desenvolvimento e a SUMOC, pois durante o governo Kubitschek o secretário geral do Conselho de Desenvolvimento era sempre o presidente do BNDE, no qual também participava como membro de jure da SUMOC, o que assegurava a coordenação entre a agência planejadora, órgão chave na implementação e sua principal fonte de recursos financeiros. (LAFER, 2002).

O Banco do Brasil constituía o papel do núcleo central do sistema de crédito comercial, seja como “caixa” do Tesouro e mecanismo operativo direto das transações, dispêndios e receitas de todo aparelho governamental. Na prática agia como um Banco Central, banco de fomento e agente fiscal, solidificando-se na aparelhagem de regulamentação na área monetário-creditícia e cambial. (DRAIBE, 1985). Complementa a autora, que a partir da criação da SUMOC em 1945, parte das funções do Banco do Brasil como as Carteiras de Câmbio e Redesconto, Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária, foram absorvidas pela SUMOC.

A SUMOC centralizava a tomada de decisões do governo em política monetária. Cabia a ela requerer emissões de papel-moeda para o Tesouro, controlar e receber com exclusividade os depósitos dos bancos, orientar a política cambial, etc. Da sua direção participavam como membros *ex officio* o ministro da Fazenda, o presidente do Banco do Brasil, os diretores das carteiras de Câmbio e de Redescontos, da Caixa de Mobilização e Fiscalização bancária do Banco do Brasil, além do próprio diretor executivo da própria SUMOC (LAFER, 2002). Entretanto, toda a materialidade operativa da SUMOC (depósitos compulsórios dos bancos comerciais, redescontos, política de juros e intervenção cambial) continuava a efetuar-se no e através do Banco do Brasil, (DRAIBE, 1985). Já o CPA, criado em 1957, teria poderes para aplicar tarifas de uma maneira flexível, de acordo com as necessidades do país no processo de substituição de importações. (BENEVIDES, 1979).

Verificou-se que os órgãos da administração direta, Conselho de Desenvolvimento, BNDE, SUMOC, CPA e os Grupos Executivos estavam interligados para que de forma complementar coordenassem as políticas econômicas que visassem a concessão de benefícios e incentivos para o Plano. Para Lafer (2002), isso foi um grande artifício para centralização de

poder na tomada de decisão, pois superou a ineficiência da burocracia tradicional evitando as consultas individuais a todos os órgãos responsáveis pela concessão de incentivos, contribuindo assim para uniformidade das normas básicas, tornando mais evidente o empenho do governo pelas metas.

Com a transformação do aparelho de Estado, nas áreas de planejamento e implantação de políticas, verifica-se conforme cita Leopoldi (2002), que o Estado passa a desempenhar novos papéis, lançando-se como empresário financiando o desenvolvimento econômico e preparando quadros nos setores público e privado, ou seja, durante o governo Kubitschek o governo se tornou o centro nervoso da política econômica.

Kubitschek criou instrumentos extra constitucionais, uma forma sub-reptícia de obter delegação de poderes para a realização do Programa de Metas, que jamais teria sido possível se tivesse que passar pelos tradicionais processos de tramitação legislativa, caracterizados pelas longas negociações, entraves oposicionistas etc. É verdade, portanto, que os grupos de trabalho e órgãos executivo criados pelo presidente e a ele diretamente subordinados, vistos sob o ângulo de um estrito legalismo, constituíam uma ofensa à não delegação de poderes ditada pela Constituição. Uma excelente tática de Kubitschek consistia em apresentar ao Congresso o programa orçamentário em forma de *verbas globais* (e não muito específicas, o que poderia dar margem a propostas de “emendas” etc.) que sempre eram aprovados pela maioria parlamentar. Assim os Grupos Executivos, os Grupos de Trabalho, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, recebiam as verbas globais, que aplicavam de acordo com a sua conveniência, independente de um apoio específico no Congresso. (Tancredo Neves, entrevista citada, apud BENEVIDES, 1979, págs. 225-226).

Juscelino Kubitschek para implementação do Plano de Metas lançou um conjunto de instrumentos que se revelou sobremodo eficaz ao nível de seus objetivos. A montagem destes instrumentos foi promovida dentro da visão imediatista e pragmática. (LESSA, 1982). A partir do exposto de Tancredo Neves e Lessa (1982), verifica-se que Juscelino não mediu esforços para a consecução do Plano, todas as políticas, alianças e “manobristismo” legal foram utilizados dentro das perspectivas e objetivos propostos pelo Plano. Vale destacar que desses “esforços”, inicialmente na composição do Plano, Juscelino não dedicou atenções a transformação estrutural do setor agropecuário, adotou postura indiferente quanto aos problemas inflacionários que o país passara, não se preocupou com o desequilíbrio monetário, fiscal ou balança de pagamentos, ou seja, suas ações instrumentais estavam basicamente preocupadas em criar condições políticas favoráveis a execução do Plano. (LESSA, 1982). Essas questões se tornam pertinentes, pois ao longo do próximo capítulo, verificar-se-á as medidas e políticas econômicas adotadas pelo governo Kubitschek em relação as formas de financiamento, as medidas para atrair o capital estrangeiro para se viabilizar o Plano, pois até

então, nas medidas de implementação do Plano não se preocupou com essas variáveis, porém ao longo da execução do Plano o cenário de possibilidades de financiamento se alterou, sendo necessário o uso das medidas pragmáticas e imediatistas de Juscelino.

3.3 Grupos Executivos, grupos de trabalhos, as áreas e metas do Plano e a construção de Brasília

Verificou-se na seção anterior o arcabouço institucional, o aparato administrativo, as medidas e leis promulgadas no governo Kubitschek para implementar a execução do Programa de Metas. A conjugação do Conselho de Desenvolvimento aliado a criação dos Grupos Executivos, dos Grupos de Trabalho e utilização de órgão existentes cujo demonstravam alguma racionalização administrativa, foram de certa forma, eficientes na consecução e objetivos do Plano de Metas. Visto essas transformações que sustentaram a base do plano, nessa seção serão abordadas as áreas, metas e as propostas atingidas, a participação dos Grupos de Trabalho e Executivo nas áreas setoriais e a constituição de Brasília, que se tornou a “meta símbolo” do Plano de Metas.

Os Grupos Executivos estavam subordinados diretamente ao Conselho de Desenvolvimento, órgão pertencente a administração direta do governo Kubitschek. Os Grupos Executivo e de Trabalho foram criados para controlarem políticas setoriais no âmbito operacional. Segundo Benevides (1979), estes eram responsáveis pela concessão e manipulação dos incentivos necessários para metas específicas – tecnologia e ou oferta de recursos financeiros, em maior parte de origem externa. Complementa a autora, a importância do GE na centralização da ação administrativa em termos de licenças de importação, câmbio, financiamento, avais, garantias – pela sua autonomia orçamentária e de recrutamento de pessoal. (BENEVIDES, 1979).

Segundo Celso Lafer (2002), as metas do Plano eram, fundamentalmente, metas de que envolviam a infraestrutura (vistos os pontos de estrangulamento interno) ou metas de substituição de importações (pontos de estrangulamento externo). Conforme complementa o Lafer (2002) em ambos os casos as zonas de incerteza se tratavam de oferta de tecnologia e/ou oferta de recursos financeiros, tendo em vista que ambos na quantidade requerida não poderiam ser obtidos exclusivamente no país. (LAFER, 2002). Feito o levantamento das

principais necessidades básicas do país, com objetividade na execução das metas, foram listadas as metas a serem atingidas. (OLIVEIRA et. al, 2006).

O Plano postulava investimentos diretos do governo nos setores de energia e transporte, em algumas atividades industriais básicas, notadamente áreas onde o ânimo empresarial se revelava insuficiente, estímulos a diversificação do setor secundário, na produção de equipamentos e insumos voltados para a produção de alta intensidade de capital. (OLIVEIRA et. al, 2006). As áreas específicas contempladas do Plano foram energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. A construção da capital Brasília não foi proposta na formatação inicial do Plano, todavia, tornou-se o símbolo do Plano.

Conforme mencionado anteriormente os GE's e os GT's estavam inseridos em áreas tidas como prioritárias pelo governo Kubitschek. Segundo Lafer (2002), o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística) foi o primeiro grupo executivo mais conhecido e atuante a ser implementado. Visava o estabelecimento de normas básicas para implementação da meta 27 (indústria automobilística). Sua composição como na maioria dos órgãos subordinados ao Executivo era composta por representantes de todas as agências do ramo executivo Ministério de Viação de Obras Públicas, SUMOC, CACEX, BNDE, Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil e do CPA. (LAFER, 2002). Através da instrução nº 113 da SUMOC, que será abordado no próximo capítulo, empresas como a Mercedes-Benz, já constituídas no país investiram no setor para aumentar o número de caminhões com índices crescentes de nacionalização. (FARO E SILVA, 2002). Leopoldi (2002) complementa ainda que cabia ao Estado através do GEIA arbitrar sobre a divisão de tarefas entre o empresariado local (autopeças) e o setor multinacional (montadoras).

O segundo grupo executivo foi o GEICON (Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval). Visava o estabelecimento de normas básicas para implementação da meta 28 (indústria da construção naval). Tinha na sua composição membros da SUMOC, CACEX, BNDE, Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, Comissão de Marinha Mercante, Departamento de Portos e Costa Marinha e o Ministério de Obras Públicas. (LAFER, 2002). O Geicon foi criado por sugestão do ministro da Viação Lúcio Meira para coordenar o planejamento da instalação do setor, recuperando a frota naval que desaparecera com a 2ª Guerra Mundial (LEOPOLDI, 2002).

O terceiro grupo executivo foi a GEIMAPE (Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada). Visava o estabelecimento de normas básicas para implementação da meta 29 (maquinaria pesada e equipamentos elétricos), sendo suas funções a aprovação e recomendação de projetos e respectivos incentivo para as indústrias de bens de capital. Tinha

na sua composição membros do BNDE, Comissão de tarifas, SUMOC, CACEX, Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil e a ABIB (Associação Brasileira de Indústrias Básicas). As metas 27,28 e 29 propunham a substituição da importação para as indústrias de bens de capital, sendo assim, passaram a depender dos GE's para concessão de incentivos.(LAFER, 2002). Foi um setor que no início era incipiente e devido aos créditos oferecidos para as empresas estrangeiras não conseguiam competir no mesmo nível, tendo sua produção realizada por encomendas, no qual o seu principal cliente era o Estado. (LEOPOLDI, 2002).

O GEIA, GEICON e GEIMAPE foram os principais grupos executivos que de forma mais abrangente conseguiram modificar as metas que estavam sob suas jurisdições. Com menor destaque que esses grupos executivos, mas não menos importante, Lessa (1982) destaca outros grupos como GEIMAR (Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Agrícolas e Rodoviárias), GEMF (Grupo Executivo de Exportação de Minério de Ferro) e GEIMF (Grupo Executivo de Armazenagem e de material ferroviário). (LESSA, 1982). As metas que diretamente propunham substituição de importações da indústria de bens de capital tinham Grupos Executivos; as outras metas dependiam mais da CACEX (para licenças de importações) e da SUMOC (para facilidades de comércio externo). (Lafer – The Planning Process etc, 1970, apud BENEVIDES, 1979, pág. 231).

Quadro 4 – Grupos Executivos e os resultados das metas

Grupo Executivo	Meta	Resultado Atingido
Grupo Executivo da Indústria Automobilística – GEIA	Meta 27: Indústria automobilística	A capacidade alcançada foi de 199.180 unidade, 17,2 % acima da meta
Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval - GEICON	Meta 28: Indústria da construção naval	A capacidade alcançada foi de 158 mil deadweight/ano, 100% da meta
Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Agrícolas Rodoviárias – GEIMAR	Meta 17: Mecanização da Agricultura	A capacidade alcançada foi de 77.362, em 7,2% acima da meta
Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada - GEIMAP	Meta 29: Indústria mecânica pesada e de material elétrico	A capacidade alcançada foi de 100% o aumento da produção de máquinas e 200% de material elétrico, o último superou a estimativa em mais de 100%.

Fonte: elaboração própria a partir dos textos pesquisados.

O quadro acima mostra a importância dos Grupos Executivos na implementação e execução do Plano, tendo em vista na maioria dos Grupos alcançou-se resultados acima da meta prevista ou revisada. No entanto, não só os grupos executivos merecem destaque, dentro dos grupos de trabalho tiveram grupos que com o comprometimento nos estudos viabilizaram

a implementação de outras metas específicas acelerando o processo industrialização dessas metas. Oliveira et. al (2006) destaca o GT 1, que estudou o problema da revisão da legislação de energia elétrica, no qual pela primeira vez foi tratada de forma sistemática a questão da correção monetária. Lafer (2002) destaca o GT 5 que procurou definir a política do aço. Esse grupo contava com membros da CACEX. O GT 10 envolvido nos problemas da implementação da meta 17 (mecanização da agricultura), o GT 14 que estudava medidas para implementar a meta 12 (aumento da frota da aviação civil), o GT 22 cuidava a meta 26 (exportação de minério de ferro) esse grupo com representantes da CACEX, da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil e de importantes companhias mineradoras públicas e privadas. (LAFER, 2002).

Conforme foi mencionado anteriormente o Plano de Metas foi formulado contemplando cinco áreas econômicas: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação, além da meta – símbolo, autônoma, síntese – descrita de diferentes formas por diversos autores, no qual se referem a Brasília. No quadro abaixo temos o percentual dispendido para cada área do Plano.

Quadro 5 – Investimento Requerido pelo Plano de Metas 1957-1961	
Setor/Área	% Total do Investimento
Energia	43,4%
Transporte	29,6%
Alimentação	3,2%
Indústrias de Base	20,4%
Educação	3,4%
Total	100,0%

Fonte: Lessa, 1982, pág. 35.

De cada uma dessas áreas somam 30 metas proposta pelo Plano. Sendo assim, o quadro abaixo destaca cada uma das metas com os seus objetivos inicialmente propostos.

Quadro 6 – Áreas e Metas do Plano	
Energia (Metas 1 a 5)	
Áreas e Metas	Principais Objetivos Propostos
Meta 1: Energia Elétrica	Visava aumentar a capacidade instalada de energia elétrica de 3.550.000 KW em 1955 para 5.000.000 KW em 1960, lançando uma base de 8.000.000.

Quadro 6 – Áreas e Metas do Plano	
	KW
Áreas e Metas	Principais Objetivos Propostos
Meta 2 Energia Nuclear	Visava a expansão da metalurgia de minerais atômicos de 10.000 KW
Meta 3: Carvão	Visava a produção de carvão para 2.500.000t em 1960
Meta 4: Petróleo (produção)	Visava alcançar a produção de 90 mil barris diários em 1960
Meta 5: Petróleo (refino)	Visava atingir o refino de 175 mil barris por dia
Transporte (Metas 6 a 12)	
Áreas e Metas	Principais Objetivos propostos
Meta 6: Reequipamento de Rodovias	Visava compra de 230 máquinas locomotivas, diesel e elétricas; compra de 651 carros-passageiros e 12.415 vagões de carga; reparo da via permanente, com a compra de novos trilhos para 5.016 km da via permanente
Meta 7: Construção de Ferrovias	Visava o acréscimo de 1.500 Km à rede existente
Meta 8: Pavimentação de Rodovias	Visava aumentar a pavimentação de 3.000 Km
Áreas e Metas	Principais Objetivos propostos
Meta 9: Rodovias (construção)	Visava a construção de 10.000 Km de novas estradas federais
Meta 10: Portos e Dragagem	Visava o reequipamento dos portos e intensificação dos trabalhos de dragagem, construção de novos armazéns e compra de equipamento para manuseio, com investimentos de US\$ 32,5 milhões e Cr\$ 5,9 milhões
Áreas e Metas	Principais Objetivos propostos
Meta 11: Marinha Mercante	Visava um aumento da frota de cabotagem e longo curso de 330 mil toneladas e da frota de petroleiros de 200 mil (deadweight)
Meta 12: Transporte aéreo	Visava à renovação do equipamento aéreo (42 aeronaves para frota comercial)
Alimentação (Metas 13 a 18)	
Áreas e Metas	Principais Objetivos propostos
Meta 13: Trigo	Visava aumentar a eficiência da produção agrícola de 700 mil para 1,5 milhão de toneladas
Meta 14: Armazém e silos	Visava aumentar a capacidade de armazenamento para 530 mil toneladas
Meta 15: Frigoríficos	Visava aumentar a capacidade de armazenagem para 100.000 t
Meta 16: Matadouros industriais	Visava aumentar a capacidade de abate diário e de estocagem de congelados, 3.550 bovinos e 1.300 suínos
Meta 17: Mecanização da Agricultura	Visava aumentar o número de tratores em uso no país de 45 mil para 72 mil unidades
Áreas e Metas	Principais Objetivos propostos
Meta 18: Fertilizantes	Visava aumentar o suprimento de fertilizantes de 18 mil para 120 mil toneladas
Indústria de base (Metas 19 a 29)	
Áreas e Metas	Principais Objetivos propostos
Meta 19: Siderurgia	Visava aumentar a produção de lingotes de aço laminados de 1 milhão para 2 milhões de toneladas por ano em 1960 e para 3,5 milhões de toneladas em 1965

Quadro 6 – Áreas e Metas do Plano	
Áreas e Metas	Principais Objetivos propostos
Meta 20: Alumínio	Visava alcançar a meta de 18.800 toneladas em 1960 e 42 mil toneladas em 1962.
Meta 21: Metais não ferrosos	Visava aumentar a produção anual, em 1960 de 18 mil toneladas para 20 mil toneladas (cobre, chumbo, estanho, níquel etc)
Meta 22: Cimento	Visava aumentar uma capacidade instalada de produção de 5 milhões de tonelada de cimento Portland comum em 1960
Meta 23: Álcalis	Visava aumentar a capacidade de 150 mil toneladas de álcalis e subprodutos
Meta 24: Papel e celulose	Visava alcançar em 1960 a produção de 200 mil toneladas de celulose e 450 mil toneladas de papel de vários tipos
Meta 25: Borracha	Visava um aumento na produção de borracha de 22 mil para 65 mil toneladas, com início da fabricação da borracha sintética.
Meta 26: Exportação de minério de ferro	Visava exportar 8 milhões de tonelada de minério de ferro em 1960
Meta 27: Indústria automobilística	Visava uma produção de 100 mil veículos a motor em 1960
Meta 28: Indústria da construção naval	Visava estabelecer a indústria da construção naval no país
Meta 29: Indústria mecânica pesada e de material elétrico	Visava a expansão desse tipo de indústria de bens de capital em virtude da demanda derivada de outras metas
Educação	
Áreas e Metas	Principais Objetivos propostos
Meta 30: Educação	Visava intensificar a educação para o desenvolvimento, aumentando as oportunidades de instrução nos níveis primário, técnico e superior

Fonte: elaboração própria a partir dos textos pesquisados.

Dos objetivos inicialmente propostos pelo Plano, teve-se em algumas metas o resultado acima do estimado, no entanto, outras o resultado não obteve o êxito do proposto e em alguns casos, como o da meta 13 (produção de trigo) conforme será visto no quadro 5, teve-se queda na produção. Acerca do que menciona Lafer (2002), para se chegarem nessas estimativas iniciais, foram elaborados estudos das tendências da demanda e da oferta do setor, e projetou-se, por extrapolação a composição provável da demanda para os anos seguintes, na qual considerava o próprio impacto do Programa de Metas. Dessa forma, a coordenação geral do Conselho de Desenvolvimento, por um processo de aproximações sucessivas, ia revendo as metas na medida em que estas eram alcançadas ou desvios eram constatados. (FARO e SILVA, 2002). Sendo assim, o quadro 5 mostrará os resultados do Plano de Metas ao final do governo Kubitschek já considerando, os redimensionamentos propostos pelo Conselho de Desenvolvimento ou pelos Grupos Executivo e Grupos de Trabalho.

Quadro 7 – Resultados das Metas do Plano	
Energia (Metas 1 a 5)	
Áreas e Metas	Resultados das Metas
Meta 1: Energia elétrica	A capacidade alcançou 4.770 mil KW; 95, 4% da meta
Meta 2 Energia Nuclear	Foi construído e inaugurado o reator de Pesquisas do IEA (Instituto de Energia Atômica na USP (Universidade de São Paulo)
Meta 3: Carvão	A capacidade alcançou 2.199 mil t/ano; 73,3% da meta
Meta 4: Petróleo (produção)	A capacidade alcançou 75.500 barris/dia; 75,5% da meta
Meta 5: Petróleo (refino)	A capacidade alcançou 218 mil barris/dia; 66,7% da meta
Transporte (Metas 6 a 12)	
Áreas e Metas	Resultados das Metas
Meta 6: Reequipamento de rodovias	A capacidade no seu conjunto estima-se em 76% da meta prevista
Meta 7: Construção de Ferrovias	A capacidade alcançada foi de 826,5 Km; 39,4% da meta
Meta 8: Pavimentação de Rodovias	A capacidade alcançada foi de 6.202 km, 24% acima da meta
Meta 9: Rodovias (construção)	A capacidade alcançada foi de 14.970 Km, , 24,8% acima da meta
Meta 10: Portos e Dragagem	A capacidade no seu conjunto estima-se em 56,1% da meta
Meta 11: Marinha Mercante	A capacidade no seu conjunto estima-se em 90,9% da meta
Meta 12: Transporte aero	A capacidade alcançada foi de 13 unidades à frota aérea; 31% da meta
Alimentação (Metas 13 a 18)	
Áreas e Metas	Resultados das Metas
Meta 13: Trigo	A capacidade alcançada foi de 370 mil toneladas, ou seja, queda na capacidade produtiva em relação a 1955 que era de 871.000 t.
Meta 14: Armazém e silos	A capacidade alcançada foi de 569.233 toneladas; 76,7% da meta
Meta 15: Frigoríficos	A capacidade alcançada foi de 8.014 toneladas; 17,8% da meta
Meta 16: Matadouros industriais	A capacidade alcançada foi de 2.100 bovinos e 700 suínos; 59,2% e 53,8% da meta respectivamente.
Meta 17: Mecanização da Agricultura	A capacidade alcançada foi de 77.362, em 7,2% acima da meta
Meta 18: Fertilizantes	A capacidade alcançada foi de 290 mil toneladas, 141,7% acima da meta
Indústria de base (Metas 19 a 29)	
Áreas e Metas	Resultados das Metas
Meta 19: Siderurgia	A capacidade alcançada foi de 2.279 mil toneladas de lingotes, 14% acima da meta
Áreas e Metas	Resultados das Metas
Meta 20: Alumínio	A capacidade alcançada foi de 16.573 toneladas, 92,1% da meta
Meta 21: Metais não ferrosos	A capacidade alcançada de cobre, chumbo, estanho e níquel foram aumentadas em, respectivamente

Quadro 7 – Resultados das Metas do Plano	
	203,8%; 147,7%; 143,6% acima da meta
Meta 22: Cimento	A capacidade alcançada foi de 4.369.250 toneladas, 87,4% da meta
Meta 23: Álcalis	A capacidade alcançada foi de 152 mil toneladas, 100% da meta
Meta 24: Papel e celulose	A capacidade alcançada foi de 200.237 t de celulose e 65.760 de papel, sendo respectivamente 77% e 50,6% da meta
Meta 25: Borracha	Embora a capacidade alcançada da meta de instalação da capacidade de borracha sintética, a produção foi somente 22.500 t, 2,3% da meta
Meta 26: Exportação de minério de ferro	A capacidade alcançada foi de 5 milhões de toneladas exportadas, 62,5% da meta
Meta 27: Indústria automobilística	A capacidade alcançada foi de 199.180 unidade, 17,2 % acima da meta
Meta 28: Indústria da construção naval	A capacidade alcançada foi de 158 mil deadweight/ano, 100% da meta
Meta 29: Indústria mecânica pesada e de material elétrico	A capacidade alcançada foi de 100% o aumento da produção de máquinas e 200% de material elétrico, o último superou a estimativa em mais de 100%.
Educação	
Áreas e Metas	Resultados das Metas
Meta 30: Educação	Embora não quantificada, os autores afirmam que houve resultados satisfatórios, todavia, o Conselho de Desenvolvimento reconheceu no seu relatório que a tarefa seria grande para uma única administração. (LAFER, 2002).

Fonte: elaboração própria a partir dos textos pesquisados.

Verificou-se a partir dos resultados das metas, que em suma o Plano teve êxito por grande parte das metas atingirem ou superarem as estimativas previstas e redimensionadas. Bielschowsky (2000) corrobora com mesma interpretação dizendo que **“ainda que em muitas das metas o êxito tenha sido parcial e em várias outras tenha havido fracassado, o resultado global é tido por todos estudiosos do período como impressionantes”**.

Em termos gerais os problemas na execução de algumas metas podem ser atribuídos por erros de estimativas do plano, as áreas de incerteza e pela gestão de algumas metas no âmbito do “Estado Tradicional”, ou seja, não estava contemplada pelos órgãos da administração paralela. Lafer (2002) corrobora com a interpretação ao afirmar que o **“êxito geral deve ser atribuído à decisão do processo de preparação de implementação, que através da administração paralela foi capaz de assegurar a necessária capacidade institucional, por meio do controle das áreas vitais de incerteza”**. (LAFER, 2002. Grifo nosso).

Na composição e execução das metas e áreas do Plano, **Brasília tem o seu destaque**. Conforme mencionado nos capítulos anteriores, sua construção dividiu opiniões não só da

oposição, como do próprio “bloco de apoio” do Congresso Nacional. Não só pelo fato de representar “promoção política” de Juscelino, mas também por fazer parte da ampliação do espaço econômico brasileiro. Nas palavras de Juscelino **“Brasília será a chave de um processo de desenvolvimento que transformará o arquipélago econômico que é o Brasil em um continente econômico integrado”**. (Juscelino Kubitschek – Presidência da República, 1960, apud LAFER, 2002, pág. 147). Sobre o Plano ainda Juscelino afirma que:

Nada foi realizado às tontas, sem avaliação de recursos disponíveis e sem um objetivo claro a ser atingido. Tudo obedecera a um rígido planejamento – o primeiro levado a efeito no Brasil – e concebido para ser executado dentro de um prazo prefixado. O êxito do Programa de Metas, entretanto, só foi possível graças a uma motivação psicológica, que tive habilidade de criar e de propagar pelo país, de forma a convertê-la, através de compreensível processo de persuasão, num verdadeiro estado de espírito nacional, que era uma espécie de conscientização coletiva. Coube a mim, pessoalmente, realizar esse trabalho, através de uma pregação incessante em toda a extensão do território nacional, quer durante a campanha eleitoral, quer durante o quinquênio, numa intensidade crescente, de forma a estabelecer perfeita identidade entre o governo e o povo. (Juscelino Kubitschek, apud OLIVEIRA et. al, 2006, pág. 164).

Segundo Skidmore (2010), alguns otimistas do regime Kubitschek afirmavam que a simples construção de Brasília teria efeitos colaterais que ajudariam a resolver os problemas agrários, pelo fato da “abertura” das estradas em terras ainda não cultivadas, aliviando o fardo ineficiente do sistema de distribuição. Na esfera educacional, pela implantação da UNB (Universidade de Brasília) servindo como modelo para reforma educacional do país. (SKIDMORE, 2010). De fato, se analisado pelos fatores de complementaridade do dinâmico processo “meta-puxa-meta”, a nova capital pode ser considerada juntamente com a meta 27 (indústria automobilística) o centro dinâmico de articulação do Plano de Metas. Lafer (2002) vem ao encontro, ao afirmar que a transferência da capital foi um ponto de crescimento, pois graças as meta 7 (construção de ferrovias), as metas 8 e 9 (construção e pavimentação de ferrovias), o “arquipélago econômico” começou a se transformar em um espaço econômico integrado.

A capital seguiu a conjuntura nos moldes da implementação do plano através da administração paralela. Segundo Lafer (2002), a Novacap, órgão independente, criado por Juscelino ficou encarregado planejamento e execução da metassíntese. O novo órgão transformou-se no locus de absorção de incertezas inerentes a construção da nova capital, assegurando dessa forma, o compromisso político e a competência administrativa. (LAFER, 2002). As formas de financiamento, os custos efetivos da implementação da nova capital será abordado no último capítulo. Aqui é pertinente destacar, pelo fato de concorrer com os

mesmos objetivos e políticas de implementação e execução do Plano de Metas. O fato de ser uma meta “autônoma”, modificou as diretrizes da composição do Plano de Metas aumentando ainda mais a curiosidade na investigação de um tema que a cada vez que se aborda se “empreende” novas interpretações, novas concepções e indagações a sua composição.

3.4 Síntese conclusiva da composição do Plano de Metas

O Plano de Metas é um tema que intriga as opiniões tanto de economistas, intelectuais de áreas não voltadas às Ciências Econômicas, críticos, populares, ou seja, uma gama de curiosos que tentam desbravar esse envoltório ideológico que congrega diversos fatos e acontecimentos, que levaram a estruturar um arcabouço institucional com foco num único objetivo, a consecução do Plano Nacional de Desenvolvimento. A afirmação de Juscelino Kubitschek ao retratar a dimensão do próprio Programa destaca a cumplicidade que se buscou em integrar, senão todos, mas grande parte das variáveis que envolvem a estrutura econômica brasileira.

As palavras que podem orientar a definição do Plano de Metas são **planejamento, competência administrativa e desenvolvimento econômico**. No contexto geral desse capítulo, pode-se dizer que estas palavras desenharam a estratégia de criação, implementação e execução do Plano. Primeiramente buscou-se superar o modelo de desenvolvimento econômico e a fase de transição que passara o país até o final do 1º quinquênio dos anos 50, o que João Manuel Cardoso de Mello (1990) definiu como problema da industrialização restringida. Viu-se que a superação dessa fase em economias subdesenvolvidas é árdua e desgastante, sendo necessária habilidade para driblar os agentes que prezam pela permanência do *status quo*. Juscelino ao analisar os fatores e problemas que impediam o crescimento econômico do país, usou da sua experiência política para contemplar e encontrar alguma coisa para todo mundo, nas palavras de Skidmore (2010), no meio das tensões e interesses políticos. Os problemas históricos da composição política brasileira, em relação ao “clientelismo”, não impediram o governo Kubitschek de promover suas articulações para alcançar o objetivo do Plano, em acelerar o processo de desenvolvimento econômico e industrial do país.

A utilização dos conhecimentos adquiridos por outras gestões, a complementação desses diagnósticos com a inclusão de propostas específicas, **eliminando os “pontos de estrangulamento”**, verificando os chamados “**overheads**” e integrando a uma política que

amplia, mas ao mesmo tempo preserva, o estado das coisas, nortearam a composição do desenvolvimento econômico proposto por Kubitschek no período consolidado de industrialização pesada. **O reaparelhamento estatal, criação de novos órgãos, a abordagem das áreas ou zonas de incertezas e o recursos da administração paralela** na implementação do Plano caracterizaram a criação institucional do governo Kubitschek. Para finalizar, verificou-se a exposição das áreas e setores contemplados pelo Plano, que a partir do **Conselho de Desenvolvimento, Grupos de Trabalho e Grupos Executivos** se auferiu na sua totalidade o êxito do Plano.

As áreas contempladas pelo plano foram energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. No entanto, os focos maiores se resumiram principalmente nas metas relacionadas à infraestrutura (gargalos internos), contemplando os setores que partilharam de quase todos os recursos de investimentos no Plano, ou seja, setores de **energia, transporte e indústrias de base** e em áreas relacionadas à substituição de importações (gargalos externos), que previam o uso de recursos financeiros e tecnologia externa (bens importados, serviços e equipamentos). A partir de investimentos diretos do governo nos setores de energia e transporte, e em algumas atividades industriais básicas, produção de equipamentos e insumos voltados para a produção de alta intensidade de capital, as metas consubstanciadas no envoltório dos setores destacados tiveram melhores resultados. Vale destacar os resultados obtidos nas metas 1 (**energia elétrica**), 8 (**pavimentação de rodovias**) e 9 (**rodovias – construção**) que no âmbito dos problemas relacionados a infraestrutura (gargalos internos) atingiram praticamente os objetivos previstos. Já em relação às metas que propunham a substituição de importações da indústria de bens de capital, destacam-se as metas 17 (**mecanização da agricultura**), 26 (**exportação de minério de ferro**), 27 (**automobilística**), 28 (**indústria da construção naval**) e a meta 29 (**maquinaria pesada e equipamentos elétricos**) que também dentro dos objetivos propostos alcançaram resultados bastante expressivos. Outro destaque relevante do Plano, pelo fato de irradiar e integrar as metas nas chamadas áreas germinativas, nos “linkages” ou meta-puxa-meta é **Brasília**, que conforme destacou o Kubitschek uniu o arquipélago econômico brasileiro, juntamente com outras metas, merecendo destaque principalmente a meta automobilística juntas significaram praticamente os símbolos da política econômica do Programa de Metas.

O plano em suma, como já se mencionou, no contexto geral teve metas que alavancaram o êxito global das metas totais propostas pelo Programa. No entanto, os grifos e destaques das metas acima não foram por acaso. Isso porque, a partir da análise dos resultados demonstrados nos quadros 7 Resultados das Metas do Plano e no quadro 4 Grupos

Executivos e os resultados das metas, conclui-se que os êxitos alcançados por essas metas foram resultados dos altos índices e percentuais de investimento do plano para com essas as áreas e que, através do controle e planejamento da administração paralela, pode-se minimizar os possíveis graus de incertezas destas metas. A avaliação conclusiva que se quer destacar é o papel preponderante e determinante dos Grupos Executivos e Grupos de Trabalho na consecução do Plano, merecendo proeminência o GEIA, GEICON, GEIMAR, GEIMAP, GT 5 que procurou definir a política do aço, o GT 10 envolvido nos problemas da implementação da meta 17 (mecanização da agricultura) e o GT 22 que cuidava da meta 26 (exportação de minério de ferro) na participação e obtenção dos resultados propostos por cada meta.

Em análise global, pode-se dizer que a composição do Plano de Metas sob o arranjo institucional da Administração Paralela, órgãos ligados subordinados ao Executivo, e principalmente dos Grupos Executivos e de Trabalho, logrou-se melhores resultados pela composição do sistema integrado de complementaridade do próprio plano. Dessa forma, no próximo capítulo se verificará as medidas econômicas que foram projetadas para complementar as características que cercaram o governo Kubitschek e lhe garantiram a trajetória de crescimento.

4 POLÍTICAS ECONÔMICAS DO GOVERNO KUBITSCHEK

O Plano de Metas em termos de arranjos institucionais e políticas burocráticas administrativas concedeu ao governo Kubitschek variáveis de controle, coordenação e planejamento para implantar o programa de desenvolvimento nacional no país, cujos esforços estavam voltados para a aceleração do processo de industrialização com o foco no desenvolvimento e crescimento econômico brasileiro. A economia brasileira após o planejamento e implementação do Plano de Metas alcançou índices de desenvolvimento econômico característicos de economias desenvolvidas, para tanto, foi necessário a estrutura e o arcabouço institucional demonstrados nos capítulos anteriores, além de implementação de medidas econômicas que viabilizassem a sustentabilidade e a execução do Plano. Neste sentido, este capítulo trata das políticas econômicas do governo Kubitschek abordando na seção 4.1 as transformações da estrutura econômica e o movimento do capital estrangeiro nas fases antecedentes de consecução do Plano de Metas, na seção 4.2 a política econômica adotada pelos governos anteriores de JK de 1945 a 1955, na seção 4.3 as diretrizes e políticas econômicas do período 1956-1960, com destaque para os pilares econômicos do Plano. A subseção 4.3.1 trata das condições de atração do capital estrangeiro, a 4.3.2 as formas de financiamento do plano, a 4.3.3 as sínteses de políticas econômicas no período de 1956 – 1960 , na seção 4.4 os dados econômicos consolidados de 1945 a 1960 e por fim na seção 4.4 a análise e síntese conclusiva das políticas econômicas do período.

4.1 Transformações da estrutura econômica internacional e o movimento do capital 1945 – 1955.

As políticas econômicas implementadas durante o governo Kubitschek visavam, em suma, criar condições para a implementação e execução do Plano de Metas procurando obter os melhores resultados para alcançar os objetivos propostos pelo Plano. As condições, as concepções e ideologias criadas, mencionadas nos capítulos anteriores, garantiram a conjectura que incumbiram no êxito global do plano. No entanto, vale destacar as condições no qual estavam inseridas essas políticas. Para tanto, essa seção descreve sumariamente o

contexto histórico de 1945 a 1955 e o comportamento da economia brasileira nos anos que antecederam o Plano, dada as variações que ocorreram no âmbito internacional.

Conforme Octavio Ianni (1989) foi a partir das metamorfoses do capital agrícola que a industrialização se tornou possível, em sua maior parte, pois os excedentes agrícolas (adquiridos pela exportação) proporcionaram a canalização de investimentos ao setor industrial por parte do Estado, que através de instrumentos governamentais reorientou e coordenou as disponibilidades do capital, de modo a favorecer a industrialização.

O crescimento econômico brasileiro, ao longo do processo histórico de formação industrial e acumulação de capital, esteve sempre arraigado aos fatores relacionados às políticas de comercialização e capitalismo internacional. Segundo Teixeira (1983) o capitalismo no pós-guerra foi constituído pela internacionalização do capital, nos seus aspectos econômico, financeiro, comercial, tecnológico e político-militar ligados diretamente as condições criadas pela guerra, tendo os Estados Unidos papel central e “hegemônico” nessas ações. A partir dessa nova conjuntura econômica internacional, fez-se necessário instituir mecanismos de centralização de recursos financeiros capazes de viabilizar a acumulação industrial, pois segundo Bielschowsky (2000), o processo de crescimento econômico relacionado a concentração dos oligopólios industriais, tornaram-se a tônica do desenvolvimento capitalista.

Após o conflito bélico da Segunda Guerra, o mundo ficou dividido em dois blocos de caráter “ideológico-político-econômico-militar”. Estados Unidos e URSS, no âmbito da Guerra Fria, balizaram suas forças políticas para atender seus interesses comerciais. Segundo Teixeira (1983) a internacionalização do capital na visão anglo-saxônica (EUA) foi vista como um grande desdobramento da grande corporação americana, na visão neomarxista (URSS) como resultado da concorrência entre blocos de capital nacional. O que vale destacar nessas variações de posicionamento quanto a questão da internacionalização do capital, é que esses dois blocos, através da Guerra Fria promoveram as bases econômicas da transmigração do capital, que num primeiro momento se deu dos Estados Unidos para a Europa e Japão, e depois dos países centrais para o mundo periférico, pelo fato de que no período entre guerras a economia internacional teve relativa estagnação da indústria europeia e japonesa (efeitos destrutivos da guerra) e redução do volume e valor dos fluxos do comércio mundial (TEIXEIRA, 1983).

Essa redução no volume e no valor dos fluxos do comércio constituiu a primeira crise de depressão internacional do pós-guerra, que segundo Bielschowsky (2000), provocou o aumento de controle dos países nas relações comerciais, resultando assim na adoção de

políticas protecionistas (barreiras alfandegárias) retratando em suma em práticas nacionalistas de defesa comercial, principalmente por parte dos países industrializados. Dessa forma, a repartição bipolar do mundo assumiu assim importância determinante nas políticas comerciais, pois conforme Teixeira (1983), foi a partir desse protecionismo comercial que se iniciou os processos de acordos comerciais, por parte do governo americano, visando negociar reduções tarifárias na formulação de projetos que “reordenassem” as articulações, não só de políticas comerciais, mas também de segurança no cenário internacional pós-guerra.

A conferência de Bretton Woods em 1944 sintetizou em suma a busca pela reorganização da economia no pós-guerra, consubstanciada nos acordos celebrados na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, constituindo assim, segundo Teixeira (1983), a institucionalidade política de definição das regras do jogo no plano econômico. As propostas da conferência eram,

O restabelecimento do sistema padrão ouro-divisas tendo o dólar como moeda internacional de reserva, o objetivo de livre convertibilidade das moedas após um curto período de transição, a criação do FMI⁸ (Fundo Monetário Internacional) para zelar pelos aspectos monetários dos acordos de Bretton Woods⁹ e conceder empréstimos aos países cujos balanços de pagamentos apresentassem déficits, a criação do GATT¹⁰ (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) com função de reduzir obstáculos ao comércio internacional, e o fato de o BIRD¹¹ (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) ter sido criado sem possuir recursos para ajudar efetivamente os países europeus no esforço de reconstrução (indicando a disposição original norte-americana de impedir Japão e Alemanha ressurgissem como potências econômicas), revelam que Bretton Woods era compreendido como **um sistema de equilíbrio e que o objetivo norte-americano era o de moldar a economia do pós guerra congelando a relação de forças entre os Estados Unidos e o resto do mundo capitalista, tanto em seus aspectos econômicos quanto políticos**. (Vianna, 1990, apud ABREU, 1990, pág. 106, grifo nosso).

Visto as propostas e projetos dos americanos para o planejamento econômico mundial, nesse mesmo período as economias da Europa e do Japão no pós-guerra encontravam-se

⁸ Segundo Teixeira (1983), o FMI era pensado como instituição de caráter permanente. Este deveria emprestar aos países em déficit, recursos de suas reservas de ouro em moedas, provenientes das subscrições de seus membros, e este seria o mecanismo de possível correção de desajustes temporários e cíclicos do balanço de pagamentos.

⁹ Para informações sobre o Sistema Bretton Woods ver KRUGMAN, 2005.

¹⁰ Teixeira (1983) complementa que o GATT visava promover o comércio sem nenhuma discriminação, tendo a única forma de proteção a indústria nacional as tarifas alfandegárias, com vistas à redução das barreiras de comércio. O GATT não passava de uma declaração de intenções para evitar a concorrência predatória no comércio internacional.

¹¹ Sua função principal seria a de conceder empréstimos para financiar investimentos produtivos nos países membros, ali onde houvesse carência de capital privado. Este organismo passou a dedicar-se a operações de fomento, destinando maior parte dos recursos às áreas subdesenvolvidas. (TEIXEIRA, 1983, pág. 147).

dizimadas e em grande parte desarticulada, segundo Vianna (1990). Dessa forma, conforme Teixeira (1983), no que diz respeito as finanças e às indústrias, estas se encontravam precárias nesses países, tendo assim esses a necessidade de ampliar suas relações comerciais com os EUA, principalmente nas importações, tanto para fins de reconstrução econômica e para substituição de equipamentos, quanto para consumo básico, pois produtos e equipamento só podiam ser encontrados nos EUA, pelo simples fato de sua capacidade produtiva não ter sofrido os abalos do conflito bélico da Segunda Guerra Mundial. No entanto, conforme complementa Teixeira (1983) a capacidade de importação dos países europeus e do Japão, dado esgotamento de suas reservas, dependia do volume de exportação e da própria recuperação da indústria. Isso conforme completa Vianna (1990) ocasionou um forte desequilíbrio nas transações em ouro e dólar do mundo com os EUA, gerando o que ficou conhecido como a “escassez de dólares”.

Conforme mencionado anteriormente, o sistema Bretton Woods buscava um sistema de equilíbrio, ou seja, a manutenção do estado atual das coisas, entretanto essa manutenção seria favorável somente aos EUA, pois mesmo os países que saíram “vencedores do conflito” se encontravam em plenas dificuldades de crescimento, desejando em suma recuperar-se para acelerarem o ritmo de crescimento econômico. Todavia, conforme menciona Teixeira (1983), a miséria e a destruição, a inflação e a escassez de dólares, o desemprego e fome consequências da guerra no continente europeu provocavam ameaça frente aos interesses norte-americanos, pois fortalecia a posição da URSS no continente tendo como contrapartida o avanço do comunismo.

Como resposta ao “fantasma do comunismo” foram proclamados pelos americanos a Doutrina Truman e Plano Marshall. Segundo Gerson Moura (2002) os dogmas da Doutrina Truman, pregavam o combate ao protecionismo e à presença do Estado na economia, afirmação do livre comércio, exigência de tratamento igualitário para o capital estrangeiro em face do nacional, criação de melhores condições para o investimento estrangeiro na América Latina, além da luta contra o comunismo e sua expansão. Essas medidas em grande parte passaram a influenciar nas decisões de políticas econômicas dos países, inclusive no Brasil, mesmo esses programas se mostrando impotente para resolver os problemas de inserção da América Latina no mercado mundial. (MOURA, 2002). Já o Plano Marshall segundo Teixeira (1983) propunha a “ajuda fraternal” destinada a restabelecer a saúde econômica dos países da Europa Ocidental e Japão através de aporte financeiro e com multilateralismo descritos na Doutrina Truman, permitindo a reconstrução principalmente de Alemanha e Japão, nações estrategicamente situadas no plano da Guerra Fria. Complementa ainda o autor, que a

modificação da política externa americana em relação a esses países e o restante do Leste Europeu trouxe estes, novamente para o cerne do plano econômico internacional, pois, processa-se uma reestruturação industrial, comercial e financeira proporcionando a perda progressiva de hegemonia por parte dos Estados Unidos.

Essa transferência líquida de ouro e dólares dos EUA para os países beneficiados pelo Plano Marshall provocou um crescimento na produção industrial destes países da ordem de 39% entre 1948 e 1952, o volume bruto de exportações dobraram, o saldo da balança de pagamentos em conta corrente alcançou um pequeno superávit em 1952, com alguns países melhorando sua posição de reservas. (TEIXEIRA, 1983).

As consequências mais graves para hegemonia americana dizem respeito não apenas ao surgimento de condições que permitem às economias européias e japonesa crescer em tamanho e poder competitivo (com base em suas moedas desvalorizadas, baixos custos de mão de obra, tecnologia atualizada proporcionada diretamente pelos Estados Unidos e forte apoio do Estado) mas ao desbalanceamento que se verifica na relação de forças no plano internacional. Inicia-se um processo de queda progressiva de participação dos Estados Unidos no comércio mundial, embora mantenham sua hegemonia industrial e tecnológica e seu poder como potência financeira e grande produtor agrícola. (TEIXEIRA, 1983, pág. 174)

Esse aumento de poder competitivo por parte das empresas europeias e japonesas inicia a fase de expansão monetária e abundância de dólares. A livre conversibilidade de moedas europeias proporcionou a mobilidade do capital, o tornando mais volátil, o que foi adequado para operar por cima das fronteiras nacionais. (TEIXEIRA, 1983). Verifica-se que nos anos subsequentes do pós-guerra, que as alterações nas políticas econômicas internacionais ampliaram os meios de pagamentos, de crédito e o volume monetário no comércio mundial, aumentando assim a concorrência das economias nacionais. Dessa forma, o padrão de dinamismo e difusão do modo de produção capitalista dos grandes centros difundiu-se para as regiões periféricas, que se tornaram responsáveis pela absorção do excedente gerado nos países centrais. Segundo Teixeira (1983) o comércio e o investimento suplantaram o ritmo de criação de reservas aumentando assim a liquidez monetária no final da década de 1950 inibindo a expansão do comércio mundial e próprio crescimento econômico, que conforme será abordado nas próximas seções, quase pôs em xeque as estratégias políticas e econômicas do governo Kubitschek.

Conforme se destacou, a Europa e o Japão estiveram sempre no centro nevrálgico da Guerra Fria, estando a América Latina inicialmente a margem do conflito geopolítico. Segundo Vianna (1990) os EUA tornavam públicas a posição de considerar que as necessidades de capital para América Latina deveriam ser supridas por fontes privadas de

financiamento, devendo o Brasil ter presente, a habilidade de criar clima favorável ao ingresso de capitais privados. No entanto, a Guerra da Coréia, aliada a recuperação econômica da Europa e Japão, a integração da economia internacional, e posteriormente o fato do “fantasma do comunismo” assombrar e também começar a transcender sobre a região latina americana, sob o impacto da Revolução Cubana, trouxeram assim uma atenção prioritária no combate do avanço soviético no continente. (MOTTA, 2002). Essa movimentação e olhares para a América Latina, proporcionaram estímulos econômicos que possibilitaram de alguma forma o avanço nas políticas de desenvolvimento econômico. Pois, empresas transnacionais europeias e japonesas começaram a recortar o espaço econômico mundial, reforçando assim a industrialização dos países da periferia. (TEIXEIRA, 1983). Dessa forma, os avanços e recuos da economia brasileira estiveram ligados às transformações e movimento do capital internacional provocando a descontinuidade de crescimento econômico. Dada às nuances do capital e comércio internacional, o Brasil em alguns momentos se apropriou dessa conjuntura para fortalecer o crescimento industrial, no entanto, essas mesmas transformações como visto anteriormente, provocaram crises e tensões econômicas ao longo do processo histórico de formação do capitalismo na economia brasileira.

4.2 Transformações da estrutura econômica brasileira: de Dutra à Café Filho (1945 – 1955).

O ano de 1945 em termos políticos marca o renascimento da política democrática no Brasil, que em suma, desencadeou também alterações substanciais principalmente no campo econômico. A estrutura e ossatura material criada pelo Estado, conforme destaca Draibe (1985), proporcionou avanços de grande apreço em termos de políticas econômicas que possibilitaram a inserção da economia brasileira no cenário internacional. Diante disso, conforme menciona Skidmore (2010), governo Dutra (1946-1951) dentro da sua história política e econômica teve o período do seu governo dividido em duas fases: nos anos iniciais de 1946-1947 em que o governo voltou-se aos princípios do liberalismo do tipo *laissez-faire*, política abalada pela exaustão das divisas estrangeiras e déficits na balança de pagamento em 1947 e a segunda fase de 1947-1950 iniciada pela reintrodução de controles cambiais em meados de 1947 e nas formas de planejamento geral dos gastos federais. Vianna (1990) complementa que esses marcos acrescidos à uma política contracionista e tipicamente

ortodoxa para outra, com maior flexibilidade nas metas fiscais e monetárias em 1949, fazem parte do mesmo processo de progressiva desmontagem da ilusão liberal que nortearam a formação do governo Dutra.

Conforme foi observado na seção anterior, no pós-guerra os ideais de liberalismo econômico despontaram no cenário econômico internacional, e o fato do país passar por um período de transição e alteração do modelo de “regime político autoritário” para um regime de política democrática, teve-se na nova constituição de 1946, grande parte de motivações na sua estrutura foram voltadas aos princípios neoliberais. (SKIDMORE, 2010).

O Brasil, nos anos de guerra, acumulou vultuosas reservas cambiais pelo processo de substituição de importações, no entanto, com a estagnação da produção mundial e perda da capacidade de importação, o país apresentou elevações no nível geral de preços. Segundo Skidmore (2010) a resposta do governo Dutra para atender a demanda interna reprimida e combate a inflação foi a alteração das políticas de importação com a adoção da política de câmbio livre e livre movimento de capital.

O país, após despontar e ratificar seus interesses de desenvolvimento econômico via industrialização, moldou a estrutura econômica interna face às alterações do capital internacional. Prova disso, é que após serem lançadas as políticas econômicas liberais, o Poder Executivo promulgou o decreto de lei 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, que dava o caráter legal para assegurar aos capitais estrangeiros aplicados no Brasil o direito de retorno ao país de origem na proporção máxima de 20% ao ano.

Garantiu também a remessa suplementar de 8% para juros, lucros e dividendos produzidos no Brasil. Entretanto, no mesmo ano de 1946, por meio de um Regulamento e vários aditivos da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, permitia-se que os juros, dividendos, lucros, etc. do capital estrangeiro que ultrapassem os 8% previstos na lei também fossem considerados “capital estrangeiro” e somados a este, para registro de cálculos de juros. Desse modo, passou a crescer acentuadamente a remessa para fora. (IANNI, 1989, pág. 82).

O caráter constitucional para entrada do capital estrangeiro já estava legalizado desde meados da década de 1940, no entanto, as “metamorfoses do capital” aos processos de concentração e centralização descritas em Ianni (1989), condicionaram até 1955 outras polaridades para o capital estrangeiro. Conforme consta em Bielschowsky (2000), no I Congresso Brasileiro de Economia no ano de 1944 já se declarava que “o capital estrangeiro particular aplicado no país era útil e vantajoso aos interesses nacionais” e que era vantajosa a liberdade cambial em relação às transferências ligadas a esse capital, prevendo facilidades e estímulos ao ingresso desses capitais. (BIELSCHOWSKY, 2000).

A política de satisfazer a demanda interna mantendo altos níveis de importação ia de encontro à limitada capacidade de importação do Brasil. Segundo Vianna (1990) as autoridades monetárias e cambiais tornaram-se vítimas de uma espécie de “ilusão de divisas”, pelo fato do país parecer estar em situação confortável em suas reservas internacionais, julgar ter os EUA como credor pela colaboração oferecida no período da guerra e por acreditar que a política liberal de câmbio seria capaz de atrair significativo fluxo de investimentos diretos estrangeiros, solucionando assim o desequilíbrio da balança de pagamentos. Complementa o autor que, o problema fundamental do setor externo brasileiro era o saldo da balança de pagamentos em moedas conversíveis, especialmente em dólar, todavia as reservas internacionais acumuladas durante a guerra não permitiam financiar déficits com área conversível.

Estando à economia internacional agora, sob fortes influências das políticas econômicas neoliberais e o fato do novo padrão de reservas de moeda internacional ser o dólar, as políticas econômicas brasileira foram fortemente influenciadas pelas transações comerciais, e a razão da utilização do dólar como moeda internacional de reservas provocaram impactos negativos no Brasil, que segundo Vianna (1990), as pequenas quantidades de reservas cambiais em moedas conversíveis acabaram impactando nas relações comerciais, no qual como consequência, teve-se o início do processo de imposição de controles seletivos sobre as importações. Essa introdução de controles cambiais criou um drástico sistema de licenças de importação ao mesmo tempo em que se mantinha a moeda brasileira altamente valorizada.

Segundo Bielschowsky (2000) o decreto de lei composto pela Portaria interministerial de março de 1947, revigorava o regime de licença prévia para importações, por uma série de portarias subsequentes que estabeleciam o controle de importações de produtos específicos e pela Instrução nº 2 da SUMOC, de junho de 1947, que instituía o regime de prioridade na distribuição de divisas para importação. Outras ações importantes na área de política econômica, completa Bielschowsky (2000), foram as medidas de expansão do crédito facilitado, rigorosas no governo Dutra, a manutenção da taxa de câmbio fixa e a criação da SUMOC em 1945.

Para Skidmore (2010), a adoção de controles cambiais a partir de 1947 ao invés da desvalorização cambial, provavelmente sem se dar conta, forneceu poderoso estímulo à industrialização do Brasil, pois a sobrevalorização do cruzeiro agiu como desestímulo a exportação canalizando investimentos a produção para o mercado interno e na prática as regras de importação, funcionaram contra os bens de consumo e a favor de bens essenciais. É

por isso que esse período é descrito como uma fase de “industrialização espontânea”, ou como descreve Lessa (1982) a industrialização nesse período surge como decorrência e não de um objetivo principal intencionalmente perseguido, no qual se pode qualificá-lo de “não intencional”. Pois as medidas destinadas estão voltadas a resolver os problemas de curto prazo, como a inflação e o desequilíbrio na balança de pagamentos. (SKIDMORE, 2010).

Conforme Vianna (1990) o problema fundamental da balança comercial se deu, pois o Brasil possuía superávits comerciais com áreas de moeda inconvertível enquanto acumulava déficits crescentes com os Estados Unidos e países de moeda forte, contribuindo assim para o déficit na balança de pagamentos. Dessa forma, o controle seletivo sobre as importações surge como necessidade, sendo que como complementa Vianna (1990), as restrições ao comércio exterior eram apresentadas como passageiras e destinadas a serem abandonadas assim que os mercados mundiais se recuperassem. Essas políticas de restrição as importações com áreas de moeda conversível, contribuíram para a redução do déficit comercial com as mesmas, que juntamente com a recuperação dos preços internacionais do café a partir de 1949, aliados a primeira recessão americana no pós-guerra, proporcionaram um razoável equilíbrio na balança de pagamentos entre 1949 e 1951. (VIANNA, 1990). Os desequilíbrios externos terminaram por novamente influenciar no crescimento da indústria brasileira no pós-guerra.

Sendo assim, em suma, as políticas econômicas doméstica do Governo Dutra podem ser definida até 1949 como ortodoxas. Nos primeiros anos a política econômica adotou uma postura de moderação dos gastos públicos, políticas monetárias e fiscais contracionistas em busca do equilíbrio do orçamento da União. A política monetária, contudo, foi pressionada pela expansão do crédito do Banco do Brasil. Segundo Vianna (1990), a partir de 1949 gerou-se um enorme déficit no orçamento da União motivado pela aproximação das eleições presidenciais, pela combinação do câmbio sobrevalorizado com o controle de importações e por último na desvalorização da libra esterlina e outras moedas em 1949, e o surgimento da UEP (União Europeia de Pagamentos) base indispensável ao surgimento do movimento intenso de capitais privados no mundo. Complementa o autor ainda, que o final do governo Dutra pode ser caracterizado pela retomada do crescimento inflacionário, recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público, pelas expectativas favoráveis do preço do café e mudança de atitude do governo americano em relação ao financiamento dos programas de desenvolvimento do país.

A partir de 1951, com a retomada do governo Vargas, e tendo em vista os problemas recorrentes do final do governo Dutra, o novo governo posiciona suas políticas em duas fases, a primeira em relação a estabilização da economia, ou seja, a busca pelo equilíbrio das

finanças públicas, através de uma política econômica restritiva visando acabar com o problema da inflação, e a segunda a partir de um projeto desenvolvimentista de empreendimentos e realizações. (VIANNA, 1990).

Segundo Vianna (1990) as perspectivas no início do governo eram animadoras em relação a política econômica externa, em face da elevação do preço internacional do café e nas novas relações econômicas com os Estados Unidos, via Comissão Mista Brasil Estados Unidos. Com isso nos primeiros meses de governo, manteve-se a taxa de câmbio fixa e o relaxamento na política de concessão de licenças de importação, que acabaram por proporcionar graves desequilíbrios na balança de pagamentos. Conforme complementa o mesmo autor essa liberação deve ser explicada pelos problemas conjunturais da pressão inflacionária e aguda propensão a importar, abastecimento precário do mercado interno, devido as restrições aplicadas com severidade desde 1948 à meados de 1950 pelo governo Dutra, perspectivas de escassez internacional matérias primas, evolução das exportações dos principais produtos e posição cambial temporariamente favorável. De acordo com Skidmore (2010) os debates iniciados ao fim do governo Dutra, em relação às estratégias de desenvolvimento neoliberal, nacionalista radical ou nacionalista desenvolvimentista orientaram as perspectivas de políticas econômicas no início do governo Vargas. O nacionalismo desenvolvimentista, conforme já destacado, foi o modelo de estratégia econômica seguido por Getúlio Vargas sendo considerada por muitos com uma mistura ambivalente, ou política mista ortodoxa e nacionalista (SKIDMORE, 2010).

O Brasil não dispunha de uma classe empresarial dinâmica que pudesse, por seu próprio peso, assumir a liderança de um impulso rumo a industrialização e capaz de minimizar os problemas conjunturais apresentados, segundo Skidmore (2010). Por isso se fez necessária a ação do governo intervir por meio de instrumentos como políticas tarifárias, políticas de créditos, assistências técnicas, favores fiscais, capital externo, entre outras para reorientar a dinâmica de integração da economia brasileira. (IANNI, 1989).

O controle teve diferentes fases, através das quais foi se promovendo o desenvolvimento industrial por meio da substituição de importações. (VIANNA, 1990). Em relação a política fiscal houve a combinação da contenção de despesas da União com o grande aumento da receita. A política monetária, acompanhando a fiscal, foi também ortodoxa, no entanto, a política creditícia moveu-se na direção contrária, pois o Banco do Brasil desde 1948 repelia os pareceres das CMBEU's no pedido de "limitação drástica do crédito"., afirmando que "em matéria econômico-financeira as recomendações constituem incompatíveis com o estado atual do mundo". (BIELSCHOWSKY, 2000). Conforme cita

Vianna (1990), o novo projeto de governo proposto por Vargas em utilizar dos modelos de políticas (ortodoxas e heterodoxas) num mesmo governo fez com que sua estratégia de política econômica enfrentasse conflitos. Posições díspares e conflitantes em defesa da manutenção da taxa cambial, apoiado por setores da SUMOC e Banco do Brasil, versus a corrente que apoiava a desvalorização do cruzeiro encabeçada pelo ministério da Fazenda, foram polarizadas durante o governo. (DRAIBE, 1985).

Em face da reaparição de déficits na balança de pagamentos, adotou-se ao invés da política de desvalorização cambial, a introdução de rígidos controles administrativos nas importações. (LESSA, 1982). Dos controles administrativos e incentivos propostos pelo governo Vargas foram definidas as políticas de isenções de tarifas, impostos e proteção aduaneira, a cargo do Ministério da Fazenda e do Poder Legislativo; a política cambial, sob responsabilidade da CEXIM, indicando prioridades nas licenças de importação, reserva de mercado; sob responsabilidade da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, as definições de prioridades na concessão de câmbios para importação de matérias-primas na remessa de lucros, juros e dividendos ao exterior; finalmente, a cargo da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e outras instituições do governo, as medidas de assistência financeira. (DRAIBE, 1985). Essas políticas representaram nos anos 1950, os nervos do poder, já que em torno da taxa de câmbio e das atividades de importação e exportação articulavam-se interesses os mais diversos. (LEOPOLDI, 2002). Segundo Lessa (1982), estas providências vieram a constituir posteriormente parcela substancial no Plano de Metas.

A ideia de uma segunda fase do governo (fase de empreendimentos e realizações) apoiava-se na estabilização da economia e na ajuda financeira internacional, consubstanciada nos acordos da CMBEU. (VIANNA, 1990). Como já mencionado, no início da década de 1950 as pesquisas e estudos de diagnósticos da economia brasileira promovidas pela CMBEU apontavam como medidas para reduzir as dificuldades de importação, alternativas de políticas econômicas que além de estimular as exportações e a atração de capital estrangeiro, visassem à substituição de importações em setores como combustíveis, ferro, café, metalurgia, maquinaria leve, produção química e de fertilizantes. Esses diagnósticos também apoiavam uma participação ativa do Estado na ordenação dos investimentos em setores básicos através da “adoção de um programa de despesas governamentais para que iniciativa privada se desenvolvesse de forma equilibrada” (BIELSCHOWSKY, 2000).

Visto os problemas conjunturais e estruturais em que o passava o país, faziam-se necessárias à composição de projetos globais que sustentassem essas políticas. E como resposta para contemplar essas necessidades surgiu o Programa de Reparcelamento

Econômico com o intuito de suprir as exigências de um plano de desenvolvimento econômico e social de ampla envergadura (DRAIBE, 1985). O Reaparelhamento Econômico aprovado no Congresso tinha as seguintes inovações conforme Bielschowsky (2000):

- Elevação da tributação sobre as pessoas jurídicas e físicas de altas rendas (Lei 1.474, de novembro de 1951);
- Autorização para o Executivo contratar ou avaliar créditos externos que se dirigissem ao programa ou atividades de serviços públicos (Lei 1.518, de dezembro de 1951);
- Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com autonomia administrativa e personalidade jurídica própria, sob a jurisdição do Ministério da Fazenda para atuar como agente do Tesouro nacional nas atividades financeiras referentes ao mesmo (Lei 1.628, de junho de 1952).

Pela mesma lei, uma parcela dos recursos dos institutos de previdência, seguros e créditos passavam a ter recolhimento compulsório ao novo banco (BNDE). Além de coordenar os trabalhos propostos e projetos de investimentos propostos pela CMBEU, visto nas seções anteriores. (BIELSCHOWSKY, 2000). A SUMOC também teve alterações que ampliaram suas funções como supervisão do intercâmbio comercial do país com o exterior, do orçamento cambial, e o estudo e registro de prioridades cambiais de capitais estrangeiros aplicados em atividades de especial interesse para economia nacional. (DRAIBE, 1985). Mesmo com o reaparelhamento econômico, o país enfrentou uma crise cambial em 1952, proporcionada pela perda temporária de controle sobre o comércio exterior decorrente da defasagem existente entre a concessão de licenças e a efetivação de importações, e em uma série de fatos não previstos pelas autoridades econômicas. (VIANNA, 1990).

Propostas de equilíbrio orçamentário (via melhoria do sistema de arrecadação fiscal, mas sem alteração na estrutura tributária) e de expansão criteriosa e seletiva de crédito começaram a ser implantadas para diminuir os déficits públicos e a inflação, restabelecendo o equilíbrio do balanço de pagamentos através de reajustamentos parciais. (BIELSCHOWSKY, 2000).

Em via dos acontecimentos, discutiam-se propostas de reforma cambial para solucionar esses problemas de “crise de crescimento”, como sugere Bielschowsky (2000). A tal reforma, que será abordada posteriormente, só foi acontecer em 1957 através da CPA. No entanto, o novo ministro da Fazenda Osvaldo Aranha como resposta implementou a instrução 70 da SUMOC que começou a vigorar em 1953, com propósito de centralizar em um só órgão

a tomada de decisões sobre questões monetárias visando solucionar os problemas na balança de pagamentos e aumentar a política de controle das importações e exportações através de licenças. Segundo Maria Antonieta P. Lepoldi (2002), no tocante às importações, a nova política cambial estabelecia taxas múltiplas de câmbio definidas em cinco categorias, de acordo com a classificação. De acordo com Gordon e Grommers (1962), apud Caputo (2007), as categorias foram subdivididas da seguinte forma: Categoria I (Insumos Agrícolas) Cr\$ 51,00/US\$, Categoria II (Minérios e material cru) Cr\$ 71,00/US\$, Categoria III (Maquinaria industrial e veículos) Cr\$ 142,00/US\$, Categoria IV (Máquinas para escritório, frutas frescas e alguns bens de consumo) Cr\$ 187,00/US\$ e Categoria V (Outros itens, incluindo os quais a oferta interna é satisfatória) Cr\$ 302,00/US\$.

Diante de um sistema complexo de leilões de câmbio, utilizava-se a taxa conhecida como custo de câmbio, no qual era a referência para importação, sendo a mesma subsidiada, utilizada para importações de produtos tidos como essenciais, no qual se inseriam entre eles o trigo, papel imprensa, combustível e alguns bens de capital. Essa era taxa de câmbio que eram feitas as importações do governo, pois tinha o câmbio mais favorecido que o setor privado. Os restantes das importações eram feitas através do sistema de leilões de câmbio nas bolsas de valores. Ao valor do custo de câmbio eram acrescentadas o **ágio** – sobretaxa variável – que era reduzida nas chamadas importações essenciais, e elevada para produtos supérfluos¹² – produtos que não eram tidos como essenciais. Já as exportações por sua vez recebiam **bônus**, que eram acrescentados a taxa oficial de câmbio Cr\$ 18,36, que estavam fixas desde 1939. Segundo a mesma autora, aparentemente os exportadores, que recebiam bônus, eram favorecidos em detrimentos dos importadores, que pagavam ágio. No entanto, a realidade provou que os últimos eram beneficiados também através do fundo de ágios que captava receitas significativas que sustentaram o preço do café nos governos de Café Filho e JK, cobrindo até mesmo os custos e gastos com a construção de Brasília. Dessa forma, o regime de câmbio cumpria função fiscal, tributando o importador arrecadando as receitas advindas do ágio e tributando o exportador que perdia para o governo a diferença do valor do dólar no mercado livre e o dólar de exportação. (LEOPOLDI, 2002).

Conforme Vianna (1990), o Estado apropriava-se dessa vultuosa fonte de receita não-orçamentária para o financiamento dos gastos públicos, embora a instrução 70 da SUMOC não determinasse que o saldo da política cambial fosse utilizado para regularizar as operações

¹² Segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), dada ausência de uma política de industrialização de longo prazo que pudesse definir o que era “supérfluo”, esse conceito tornou-se bastante flexível.

cambiais, sendo assim, esta viabilizava assim uma política monetária restritiva. (VIANNA, 1990).

Essa política cambial adotada pela instrução 70 da SUMOC, segundo Lessa (1982) implicou na consolidação de reserva de mercado para produções substitutivas mediante o encarecimento relativo das importações incluídas nas categorias com tipos de câmbio mais elevados, ou seja, os “bens supérfluos”, implicando também na concessão de subsídios (implícitos nas categorias com tipos de câmbio mais baixos) para internação de bens de capital e insumos requeridos pelo desenvolvimento industrial e na possibilidade do Estado, através das operações de compra e venda de divisas, participar financeiramente das rendas de intercâmbio. (LESSA, 1982). Isso provocou ter efeito de proteção à indústria na medida em que o surto de investimentos dos anos anteriores permitia esperar que a produção doméstica tornasse certas importações industriais menos essenciais. (VIANNA, 1990).

Em relação ao processo de substituição de importações, Maria da Conceição Tavares, apud Lafer (2002) complementa que a substituição de importações proporcionou o estrangulamento externo desse processo, pois se tornava eficiente somente quando existia a demanda reprimida para bens de consumo. A substituição dessas importações expandiu o mercado interno e gerou demanda de bens intermediários e de capital. (TAVARES, apud LAFER, 2002, págs. 163-164).

A diversificação originada pelo processo de substituição de importações foi substancial e possibilitou a produção ampla de bens de capital, no qual foi difundido no planejamento do Programa de Metas, sendo que conforme descreve Vargas,

Nessas condições, a economia nacional, através do lento e descontínuo processo de adaptação, foi sofrendo uma transformação estrutural, que consiste essencialmente na substituição de importações pela produção doméstica e na diversificação das exportações.[...] Um dos objetivos fundamentais da política econômica do governo deve residir na criação de condições que facilitem o referido processo de adaptação, em conformidade com as tendências manifestadas, como a solução naturalmente indicada assegurar não só o desenvolvimento econômico como o equilíbrio das relações econômicas internacionais. (Vargas, 1952, apud BIELSCHOWSKY, 2000, pág. 340)

O exposto por Vargas denota a importância do governo em criar condições para estabilizar os fatores que alteram a estrutura das políticas econômicas, pois conforme Lessa (1982), do pós-guerra até o início da década de 1950 foi um período que à exceção dos instrumentos cambiais, não se registrou em relação aos demais instrumentos, qualquer preocupação com a sua utilização intencional para a consecução de objetivos econômicos declarados. Dessa forma, como visto no final do governo Dutra, o processo inflacionário, a

recorrência dos desequilíbrios financeiros no setor público e no setor externo insuflou a necessidade de outras ações do governo.

Essa nova tentativa de estabilização pela instrução 70 foram positivos, segundo Vianna (1990). As exportações aceleraram, as importações se mantiveram mais ou menos no mesmo nível de trimestres anteriores e ocorreu aumento significativo de receitas, no entanto a intenção de impor uma política fiscal austera impôs-se a esses intentos, pois a continuidade do programa de obras e do financiamento das grandes safras causaram pressões sobre as despesas do governo. (VIANNA, 1990)

O déficit do setor público veio a afetar a política creditícia em 1953, pois segundo Draibe (1985) o esforço de mobilização e concentração de capitais impunha o alargamento das bases fiscais e financeiras do Estado, requerendo uma solução à questão do financiamento externo, que condicionava e dependia da articulação entre a empresa nacional privada, pública e estrangeira.

Em face da experiência do pós-guerra na finança mundial, devemos esperar mais da cooperação técnica e financeira de caráter público, até porque a maior aplicação de capitais privados pressupõe a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões públicas em setores básicos, tais como energia e transporte (...) A entrada de capitais de fontes privadas estrangeiras não tem correspondido às nossas expectativas... Cabe ainda notar que os investimentos privados, visando em geral lucros imediatos e uma amortização rápida do principal, não se encaminham, *em regra*, para aqueles setores de atividade de que mais carecem os países em fase de desenvolvimento. As correntes de capitais privados, mesmo quando temporariamente promissoras, se ressentem da acentuada instabilidade e, em geral, ocorrem com mais abundância nas fases inflacionárias e refluem nas fases depressionárias, agravando, em ambos os casos, os desequilíbrios no balanço de pagamentos... (Vargas – Mensagem ao Congresso Nacional, 1951 apud DRAIBE, 1985, pág. 200).

O “tripé econômico” de Vargas tinha na sua composição da estrutura econômica a base das empresas nacional estatal, nacional privada e empresa estrangeira Conforme já mencionado, a empresa privada nacional não era capaz de impulsionar a industrialização do país. Visto que a empresa estrangeira no exposto por Vargas não era atraída por investimentos de longa maturação e baixa rentabilidade, caberia a empresa estatal condicionar o financiamento das propostas de desenvolvimento do governo Vargas. No entanto, havia intenção explícita de Vargas condicionar os investimentos estrangeiros frente aos interesses nacionais, o que ocasionou ainda mais o aumento dos gastos do governo nas inversões públicas via empréstimos do EXIMBANK (Export – Import Bank) e o BIRD pressionando ainda mais a balança de pagamentos. (DRAIBE, 1985).

O esquema de articulação é claro: a grande empresa pública nuclearia o investimento e “puxaria”, por seus efeitos dinâmicos, o capital privado nacional. Ao mesmo tempo, previam-se seus limites e indicava-se a solução: na ausência do capital nacional e para enfrentar a o problema da tecnologia monopolizada, a própria empresa estatal avançaria nos setores de fronteira, associando-se, se fosse o caso, com os capitais privados (inclusive estrangeiro). Projeto tardio do governo Vargas, esse esquema – tecnicamente, dos mais refinados e consistentes – estava presente também nos outros projetos de vulto do período. (DRAIBE, 1985, págs. 205,206).

Não fosse condicionar o capital estrangeiro aos interesses nacionais e através do decreto 30.363 que fez valer a Lei 9.025 em 1952 que limitava as remessas de lucros e royalties ao país de origem a estratégia das políticas econômicas do no governo Vargas poderiam ser viabilizadas, no entanto, segundo Arend (2009) arranjo institucional brasileiro se mostrava contrário ao livre fluxo de capitais internacionais, contrariando assim as prerrogativas dos aspetos monetários acordados no Bretton Woods, prejudicando negativamente conforme completa Arend (2009) nas decisões de empréstimos e financiamentos.

A discussão sobre o capital estrangeiro girava em torno de duas grandes questões interligadas, a saber: a da *legislação* sobre sua participação e a da *remessa de rendimentos* de capital. (BIELSCHOWSKY, 2000). Esses impasses, juntamente com problemas de inflação, problemas na balança de pagamentos e problemas sociais como insatisfação da classe trabalhadora, industriais pelo controle das importações e outras instabilidades de campo social e político levaram ao trágico fim do governo Vargas. (VIANNA, 1990).

O governo interino de Café Filho cumpriu papel relevante no intento desse estudo, não só pela questão política, ora mencionada, mas também pelas questões econômicas aplicadas no curto período de duração do governo. Dentro das políticas econômicas propostas pelo governo interino em conter a inflação, gastos públicos e restrição ao crédito, dadas as condições existentes já exclamadas da economia brasileira merece destaque a Instrução 113 da SUMOC.

A Instrução 113 da SUMOC de 1955, baixada durante o ministério de Eugênio Gudin no Governo Café Filho foi outra política cambial que também impactou as políticas econômicas do país. Essa medida autorizava a CACEX a emitir licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos destinados à “complementação dos conjuntos já existentes no país e classificados nas três primeiras categorias de importação”. (VIANNA, 1990). O ingresso de equipamentos estrangeiros no país sem dispêndio de divisas provocou o sentimento de discriminação por parte dos empresários brasileiros, pois muitos precisavam frequentar leilões de câmbio para conseguir importar, e outros associados a capitais

estrangeiro faziam diretamente pela Instrução 113. (FARO e SILVA, 2002). Bielschowsky (2000) complementa ainda que a medida autorizava a importação de bens de capital sem cobertura cambial por empresa estrangeira e estipulava a concessão de uma taxa cambial favorável às importações financiadas externamente. A importação sem cobertura cambial dava ao capital estrangeiro a vantagem de evitar introduzir sua moeda no país pela taxa de mercado livre e, em seguida, pagar uma taxa mais elevada pelas importações. (BIELSCHOWSKY, 2000). Por fim, conforme Caputo e Mello (2008) salientam ao permitir a importação sem cobertura cambial de equipamentos, na forma de investimento direto estrangeiro, a instrução 113 tinha como objetivo aumentar a importação de bens de capital sem criar problemas para o balanço de pagamentos contribuindo assim para aceleração do processo de industrialização nacional.

Dessa forma, como salienta Ianni (1989), a instrução 113 da SUMOC exerceu efeitos decisivos na evolução dos incentivos e da orientação de industrialização, pois os capitais passaram a ser admitidos sob as mais diferentes formas, inclusive em máquinas e equipamentos usados, que mesmo não sendo uma estratégia “excepcional” serviram para instalar ou ampliar empresas estrangeiras e nacionais. (IANNI, 1989). O mesmo autor examina essas novas feições do capital externo.

A partir de dado momento, o capital externo assumiu feições novas, que revela a sua versatilidade. De um lado, a industrialização em curso no país estava passando a ser decidida e comandada do exterior, ocasionando, como se verificou, superinvestimentos em alguns setores e nenhum em outros. É que os projetos dos empreendedores internacionais se organizavam em termos de mercados mundiais, ou regionais. Por outro lado, “nestes últimos anos várias firmas brasileiras viram-se forçadas a aceitar o controle de grupos estrangeiros por não poderem suportar a concorrência dos mesmos no capítulo de reequipamento”. (IANNI, 1989, pág. 35).

Conforme já examinado, essa mudança de alteração e forma do capital externo nesse período, deu-se devido as transformações no ambiente macroeconômico internacional como a recuperação europeia no pós-guerra, expansão dos investimentos diretos e acirramento da competição entre as indústrias dos EUA, europeias e japonesas acabando por impactar nas estruturas e formas do intercâmbio comercial. Dessa forma, o país deveria “surfear” nessa nova fase de transformação do capital, pois como sugere Benevides (1979) reclamar contra os excessos dos lucros e dividendos remetidos ao exterior é desanimar o possível investidor ou financiador estrangeiro e, deste modo, retardar o processo de expansão econômica. (BENEVIDES, 1979). **E, numa economia de grandes potencialidades e de baixo grau de desenvolvimento, a última coisa a sacrificar deve ser o ritmo de crescimento.** (Furtado,

1979, apud BIELSCHOWSKY, 2000, pág. 235, grifo nosso). Compreende-se a partir dessas afirmações que o capital estrangeiro é preponderante e essencial na participação da composição do desenvolvimento econômico brasileiro, pois o capital e a poupança interna se mostravam insuficientes para a implementação dos objetivos definidos como indispensáveis para a execução do Plano de Metas.

4.3 Diretrizes da política econômica do governo JK

Dada à conjuntura apresentada, verificou-se as estratégias e as medidas que impulsionaram a economia brasileira, no qual resultaram na promoção do desenvolvimento industrial e na aceleração do desenvolvimento econômico. Sendo assim, esta seção, tem por objetivo verificar como se deu as políticas implementadas por Juscelino Kubitschek, tendo em vista as políticas desenvolvimentistas do período sob o pano de fundo dos pilares das políticas econômicas do governo Kubitschek, salientando assim, o comportamento e as estratégias do governo Kubitschek diante dos nuances econômicos e obstáculos que surgiram ao longo de seu governo.

A política econômica do governo Kubitschek conforme Lessa (1982) está fundamentada em quatro características fundamentais que possibilitaram colocar a parcela ponderável de recursos reais comprometidos a consecução dos objetivos proposto pelo Plano de Metas. São elas: o tratamento extremamente favorável a entradas de capitais estrangeiros, que exerceram a função os problemas da incerteza externa pela entrada de capitais via empréstimos ou financiamentos dada as regras do jogo das instituições e legislações brasileiras criadas e aprimoradas de governos anteriores aplicadas nos setores prioritários, a participação direta do setor público na formação interna de capital, pelos recursos fiscais e principalmente pelo financiamento inflacionário, mudança institucional implícita de dilatamento das funções estatais, estímulos às inversões privadas prioritárias, na concessão de empréstimos de longo prazo em moeda nacional com prolongados períodos de carência e amortização a taxas negativas de juros, reserva de mercado interno às produções substitutivas e no tratamento da estabilidade, nas medidas monetárias, cambiais, fiscais ligadas a correção dos desequilíbrios inflacionários. (LESSA, 1982).

4.3.1 Capital estrangeiro e as condições de atração

A política de capital estrangeiro assumia assim um lugar fundamental dentro do esquema geral dentro do plano, como única via aberta, dada as regras do jogo das instituições brasileiras, à continuidade do processo de substituição de importações. (LESSA, 1982). Conclui o mesmo autor, que a possibilidade de importar equipamentos e lograr de altas taxas de investimento, estava vinculada à entradas líquidas de poupança externa através das inversões diretas pela concessão de financiamentos com o resto do mundo. (LESSA, 1982). Por isso foram criadas e dadas facilidades especiais para a entrada de capitais advindos do exterior. Como menciona Ianni (1989), diziam os governantes que a nova etapa do desenvolvimento nacional necessitava não somente daqueles capitais como também da técnica e da capacidade empresarial elaborada nos centros mais industrializados. Complementa o mesmo autor que tanto para investimentos estatais, privados, nacionais ou neste caso especialmente estrangeiros, o governo procurou criar o clima mais favorável, através de uma política de incentivo à implantação da indústria específica. (IANNI, 1989).

Juscelino Kubitschek privilegiou a entrada maciça de capital estrangeiro nas novas áreas, sob o envoltório ideológico do *desenvolvimentismo*, promovendo a internacionalização profunda da economia, associadas ou não ao capital nacional privado. (DRAIBE, 1985). Kubitschek viria a utilizar de aparelhos e instrumentos de política econômica oriundos do período de Vargas, adaptando-os e reprogramando conforme as necessidades da implementação do Plano de Metas. O “tripé econômico” fundamentado no núcleo dinâmico da Empresa Estatal, Empresa Nacional e tendo Empresa Estrangeira como complementar nas diretrizes da economia brasileira, passara a se estruturar nessas mesmas diretrizes, todavia, o capital estrangeiro de “risco” passa a ser o protagonista e como cita Leopoldi (2002), o capital industrial nacional passa ao papel de sócio minoritário nas políticas econômicas, tendo ainda a empresa Estatal grande participação beneficiada pelo autoprotecionismo cambial do governo.

O Programa de Metas, segundo Cardoso (1978), foi montado contando com uma participação estrangeira da ordem de 1/3 dos seus investimentos globais, no qual todo o Programa repousa nas condições do investimento. Verificou-se no período do governo Kubitschek um grande afluxo de capitais, sem os quais não seriam possíveis atingir o ritmo de crescimento alcançado, no entanto, como menciona a mesma autora, as dificuldades financeiras do processo de crescimento se deram pela necessidade de quitação dos vultuosos compromissos externos assumidos anteriormente. Sendo assim as pretensões propostas do

crescimento se deram em três níveis conforme Cardoso (1978), a racionalidade econômica, quanto aos investimentos (prioridades) e despesas (contenção), produtos de exportação (defesa de preços e aumento do *quantum*) e os capitais estrangeiros (fomento a novos empréstimos ou investimentos). (CARDOSO, 1978).

De acordo com Draibe (1985) a generosa gama de incentivos e facilidades para entrada de capitais estrangeiros, tinha como regra fundamental o incentivo a tudo que fosse novo, que representasse a abertura de novos blocos produtivos, novos mercados e um novo perfil tecnológico articulado a nova dinâmica industrial que correspondia com o momento favorável de competição internacional. Complementando com a afirmação, Benevides (1979) introduz que implementação do Programa não necessariamente “dependeu” de uma estratégia especificamente favorável ao país hegemônico no sistema capitalista, nesse caso os Estados Unidos, pois como será visto nas próximas seções, não houve sincronia entre os movimentos internos e externos, sendo que a estratégia nacional de aceleração e crescimento econômico industrial encontrou viabilidade nas brechas do policentrismo com emergência dos países do Mercado Comum Europeu e Japão. (BENEVIDES, 1979).

**Quadro 8 – Investimento Direto Estrangeiro entre 1956 e 1960
via Instrução 113 da SUMOC e Decreto 42.820**

Países Investidores

Países Investidores	Valor em US\$ milhões	(%) do Total
EUA	191,4	47,27
Alemanha	75,3	18,6
Suíça	29,8	7,36
Inglaterra	15,4	3,8
Japão	15,4	3,8
França	13,6	3,36
Suécia	9,2	2,27
Bélgica	7,2	1,78
França, Bélgica, Suíça e EUA	6,8	1,68
Itália	5,9	1,46
Panamá	5,9	1,46
França e EUA	5,3	1,31
Canadá	4,7	1,16
Holanda	4	0,99
Alemanha e Itália	2,6	0,64
Cuba	2,1	0,52
Outros países	10,3	2,54

Países Investidores	Valor em US\$ milhões	(%) do Total
Total	404,9	100

Fonte: Boletim Mensal da Superintendência da Moeda e do Crédito – 1956/1961, apud, CAPUTO e MELO, 2008, pág.11

Como já abordado, a recuperação europeia e do Japão aliadas à concorrência das indústrias originárias desses países provocaram a dinamização e movimento do capital internacional. Segundo Hélio Jaguaribe (1966) apud Lafer (2002), a utilização do capital estrangeiro para a promoção do desenvolvimento econômico autônomo são bem conhecidos, e como argumentos a favor do capital estrangeiro estão:

- O aumento da capacidade de formação de capital doméstico;
- O aumento da produtividade da economia (novas possibilidades e técnicas) e;
- Efeito germinador (efeito multiplicador na economia do país recipiendário).

Todavia, o capital estrangeiro também polarizou argumentações contra seu uso como:

- Seu efeito espoliador (superestimação do valor de patentes, desenhos e processos técnicos, e/ou acumulação infindável de lucros e sua remessa total ou parcial para o exterior);
- Os efeitos negativos sobre o balanço de pagamentos (o repatriamento do capital e a remessa de lucro são maiores do que o ingresso do capital novo) e;
- O novo efeito colonizador (transferência para o estrangeiro do controle sobre o processo produtivo do país).

Segundo Orenstein e Sochaczewski (1990) os investimentos direto externo ingressados no país a partir da implementação da Instrução 113 da SUMOC até dezembro de 1961 se deu na ordem de US\$ 379,4 milhões para indústrias básicas e US\$ 131,7 milhões para indústrias leves. Explicado essencialmente pelo investimento direto, no qual os dados SUMOC apud Caputo e Melo (2008) registram que grande parte desses capitais vieram dos Estados Unidos, Alemanha, Suíça, Inglaterra, Japão, França, Suécia e Bélgica, países destacados no quadro 8, que tiveram a sua reconstrução econômica proporcionada pelo Plano Marshall tendo a sua recomposição econômica acelerada a partir da segunda metade da década de 1950.

Visto que 1/3 do financiamento se daria a partir de investimentos externos, os outros 2/3 do Plano, segundo consta no Programa de Metas – Conselho de Desenvolvimento (1958) apud Caputo e Melo (2008), seriam de orçamento corrente da União (inclusive fundos vinculados), orçamentos dos Estados (inclusive fundos especiais), financiamentos de entidades públicas (BNDE, Banco do Brasil, etc.) e recursos próprios de empresas privadas ou sociedades de economia mista. (CAPUTO e MELO, 2008).

A política de capital estrangeiro do Plano de Metas representa um conjunto de práticas altamente eficazes em termos de obtenção de recursos externos vitais ao êxito do plano, ainda que encerrem um alto custo para nação, da forma pela qual foram obtidos. (LESSA, 1982). Sendo assim, a próxima seção destacará as formas de obtenção e financiamento do Plano de Metas, diante dos problemas relativos quanto às incertezas financeiras internas e externas.

4.3.2 Formas de financiamento do Plano de Metas

O Plano de Metas para sua implementação e execução precisaria de vultosas fontes de receitas para sua consecução. Não só os capitais internos, mas também externos foram necessários para se atingir as metas propostas. Dessa forma, nessa seção será tratado as formas que se deu o financiamento, as agências financiadoras do Plano, tanto externas quanto interna e como Kubitschek articulou as suas estratégias e políticas desenvolvimentistas para criar um ambiente propício e atrativo para os investidores e financiadores do Plano. O Plano em si, segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), em matérias de planejamento não tinha em si uma proposta de elaboração de financiamento, verificando-se que

O imediato que se percebe na sua elaboração é a total ausência de definição dos mecanismos de financiamento que seriam utilizados para viabilizar um conjunto tão ambicioso de objetivos, com exceção de declarações triviais inseridas mais para aplacar a crítica de seus opositores do que para configurar, efetivamente, uma diretriz de atuação. (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990, pág. 181).

Corroborando com Orenstein e Sochaczewski (1990), Lessa (1982) afirma que o governo Kubitschek não elaborou, em simultâneo, um plano de financiamento do Plano de Metas, preferindo procurar sua solução ao longo da execução do programa, pois a simples formulação de um esquema de financiamento poderia induzir resistências por parte desta área (LESSA, 1982). No entanto, segundo Maranhão (1981), Kubitschek dispunha de dois tipos de

recursos para financiar o Plano: emissões governamentais e financiamentos externos. Segundo Leopoldi (2002) tanto Juscelino quanto os coordenadores do Plano julgavam ser possível a captação de boa parte do financiamento através de empréstimos públicos externos, combinando com investimentos privados de risco, com a busca das mesmas agências financiadoras e dos técnicos planejadores do BNDE. (LEOPOLDI, 2002).

Claramente, verificou-se que pelos argumentos já expostos, que o governo Kubitschek tinha preferência pelos investimentos estrangeiros, e também pelo fato que, as premissas, diagnóstico e estudos da CMBEU em Vargas já tinham elaborado projetos concretos que tinham o Eximbank e o BIRD como financiadores para assegurar a superação dos gargalos na infraestrutura, e essa seria uma forma viável de financiamento. (VIANNA, 1990). Para tanto, segundo o Conselho de Desenvolvimento apud Benevides (1979), o levantamento de recursos em moedas estrangeiras procurou ser feito através de:

- Criação de clima propício a investimentos estrangeiros diretos, através da política de incentivos à implantação de indústrias específicas;
- Recursos de entidades de crédito internacional, como o Eximbank (Export – Import Bank) e o BIRD;
- Recursos a financiamentos de entidades oficiais estrangeiras (Istituto Mobiliare Italiano, Assunrance Crédit, etc.), através da abertura de créditos bancários a favor do BNDE ou garantidos por avais dessa instituição;
- Créditos a curto e médio prazo de fornecedores de equipamentos.

O governo Kubitschek articulou os interesses e objetivos do capital nacional à entrada do capital estrangeiro. Segundo Lessa (1982), além de estímulos permitidos pela legislação de capital estrangeiro, detinha o governo outra fonte de favores nesta matéria. Para isso fortificou agências como o Banco do Brasil e BNDE introduzindo mudanças e aperfeiçoando-os para modificarem o perfil existente, alterando o que concerne a mecanismos tributários, creditícios e cambiais. (DRAIBE, 1985). O Fundo de Reparcelamento Econômico, criado em Vargas e já examinado anteriormente, criou o BNDE, que constituído inicialmente de recursos adicionais sobre o imposto de renda e depósitos obrigatórios de parte das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização, foi o órgão que se tornou fundamental na viabilidade do Plano de Metas, pelo fato de coordenar as operações financeiras dos investimentos para o cumprimento das

metas, assegurando acessos a crédito no exterior aos empresários via corresponsabilidade com liquidação do débito externo, sendo também responsável assim pelas inversões privadas, preenchendo em grande parte, a lacuna do inexistente mercado de capitais. (LESSA, 1982).

Segundo Draibe (1985), o BNDE se estabeleceu como provedor de recursos à longo prazo – função essencial para o avanço da industrialização, dada a conhecida “atrofia” do sistema bancário privado, incapaz de sobrepujar os estreitos limites do crédito comercial. Complementa a autora que este, fixou-se como órgão centralizador dos recursos públicos exigidos pelos novos investimentos em infraestrutura e indústria de base, sendo o articulador do investimento global, atrelando investimentos privados interno e externo às metas definidas como prioritárias. (DRAIBE, 1985). Para resolver os problemas referentes a incerteza interna Kubitschek lançou mão de um recurso já existente, adaptando-o aos seus objetivos para facilitar a cooperação financeira entre a União, estados e municípios, os Fundos da administração, novos e existentes compuseram as alternativas para contornar os problemas orçamentários. (LAFER, 2002). O mesmo autor destaca os principais Fundos que integraram a pauta de financiamento do Plano de Metas:

- Fundo Rodoviário Nacional, criado em 1945, destinava-se à construção, conservação e melhoramento de rodovias, tendo como fonte de recursos a quota da União no imposto único sobre combustíveis e lubrificantes. (Metas 4 e 5)
- Fundo Nacional de Pavimentação, criado em 1953, seus recursos provinham de quota de 30% das sobretaxas arrecadadas pelas importações de petróleo e seus derivados, exemplo de vínculo e a diversificação interna da economia. Destinava-se 80% para a pavimentação de estradas e 20% para a substituição dos ramais ferroviários deficitários por rodovias. (Metas 6,7)
- Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, criado em 1945 e reorganizado em 1955, formado com o adicional das tarifas.
- Fundo Federal de Eletrificação, criado em 1954, tinha como fonte recursos a percentagem da União no imposto sobre energia elétrica e a partir do exercício fiscal de 1955 passou a contar com 4% do rendimento do imposto sobre o consumo federal, cabia-lhe a função de financiar a eletrificação do país e a instalação de indústrias de equipamento elétrico. (Meta 1)

- Fundo Aeronáutico, criado em 1956 e visava ao financiamento da construção ou melhoramento dos aeroportos, em 1957 contava com 15% da taxa de despacho aduaneiro. Foram concedidas subvenções financeiras às empresas de aviação brasileiras. (Meta 12)
- Fundo portuário nacional visava ao financiamento de portos e projetos portuários. Seus recursos provinham de uma percentagem de 60% na taxa de melhoramento dos portos e de 8% dos direitos alfandegários. (Meta 10)
- Fundo da Marinha Mercante foi criado em 1958 para elevar a tonelagem da Marinha Mercante e garantir mercado para a incipiente indústria da construção naval. (Meta 11)

A criação ou reorganização dos fundos acima mencionados, segundo Lafer (2002), foram decisivas para implementação do Programa, uma vez que estes reduziram ou removeram as fontes de incerteza interna (avais) quanto ao financiamento das metas específicas. Vale ressaltar que os fundos tinham suas reservas depositadas no BNDE, mesmo quando não submetidos aos poderes regulamentados, estando este autorizado a recebê-los em caução quando eles se destinassem a projetos de desenvolvimento econômico. (LAFER, 2002). Das metas que tiveram recursos oriundos do BNDE, a meta 15 (frigoríficos) foi a que teve resultados insatisfatórios, tendo o insucesso atribuído a falha do plano na elaboração das estimativas. (LAFER, 2002).

Quadro 9 – Capacidade de investimento do BNDE a preços correntes de 1952-61 e, em 1962, a preços de 1957-61

Capacidade de investimento do BNDE			
Ano	A preços correntes de 1952-61 (Cr\$ milhões)	A preços de 1962 (Cr\$ milhões)	Índice 1962= 100
1952-1956	6.153	42.926	
1957	6.129	27.859	77
1958	8.288	28.579	70
1959	12.651	30.856	85
1960	18.407	40.904	113
1961	32.732	51.955	142
1957-1961	78.207	180.153	

Fonte: BNDE, 1962:84, apud LAFER, 2002, pág. 95.

A partir do quadro 9, denota-se assim, a importância do BNDE como fiador indispensável para implementação do Plano de Metas no âmbito da política econômica. Ao

fazer-se um paralelo com as medidas administrativas e políticas econômicas nas implementações de política econômica temos que

Se os Grupos Executivos resultaram na viabilidade administrativa para execução do Programa de Metas em relação ao setor privado, o BNDE representou a principal fonte de controle sobre os mecanismos de financiamento do setor público ligados às metas de infraestrutura. Esses recursos eram, principalmente, avais e garantias indispensáveis para a obtenção de financiamento externo. (BENEVIDES, 1979, pág. 232).

O Plano de Metas conforme examinado no início da seção não tinha uma concepção definida sobre as fontes de financiamento do Plano. Isso de toda forma impactou fortemente nos níveis de endividamento externo pelas políticas de financiamentos adotadas ao longo do plano. Brasília, não estava na proposta inicial de implementação do Plano, todavia foi a sustentação da ideologia desenvolvimentista de Juscelino. Ao que diz respeito ao seu financiamento, muitos autores se referem como um dos fatores que levaram o aprofundamento dos déficits públicos por não fazer parte do orçamento inicial do Plano. Os custos para construção de Brasília variam na ordem de Cr\$ 250 milhões e Cr\$ 300 milhões a preços de 1961, o que representa de 2 a 3% do PNB do período. (LAFER, 2002). Segundo Skidmore (2010) não houve contabilidade sobre o projeto, o que deu origem a boatos desvairados. Lafer (2002) complementa que os recursos para a construção foram advindos do orçamento anual, devido à insuficiência tributária para financiar despesas correntes do governo, recorrendo assim a um tipo de financiamento inflacionário. Esse foi um dos enalços do período de crescimento econômico do governo Kubitschek, pois conforme será analisado esse crescimento impôs limites e esgotou as formas de financiamento do Plano de Metas, fazendo assim o governo adotar outras estratégias para concluir a implementação do Programa.

4.3.3 Síntese das medidas e políticas econômicas do governo Kubitschek

Sem dúvida alguma, pode-se afirmar que as articulações, o planejamento e o comportamento do governo estiveram voltados, em suma, para atingir as propostas do Plano de Metas. Procurou-se minimizar e eliminar as tensões políticas, para que através da estabilidade se criasse um ambiente favorável para as inversões privadas e o setor público

dinamizasse a economia ao favor da implementação do Plano. Entretanto, a política econômica apresenta variáveis capazes de desestabilizar e provocar novas oscilações no ambiente econômico. Dessa forma, é diante dessas oscilações, que o governo Kubitschek orientará suas políticas para que não haja interesses ou políticas contrárias que atrapalhem a realização do Plano de Metas.

Segundo Draibe (1985), a administração Kubitschek soube fazer uso intenso de todo notável elenco de organismos, planos e instrumentos avançados durante o segundo governo Vargas. O mapeamento as projeções para o futuro das necessidades de investimentos. Complementa a autora, que houve esforços para ampliar – de modo progressivo e marginalista – a carga tributária, explícita ou implícita, através de expedientes não convencionais, tornando-se inevitável o recurso a emissões monetárias. (DRAIBE, 1985). Tendo em vista, que a tônica do governo Kubitschek se deu na configuração do desenvolvimento industrial via Plano de Metas, nos investimentos prioritários e na luta contra o aumento dos processos inflacionários, que não viesse a contrariar é claro, os propósitos do Plano. (BENEVIDES, 1979). Segundo texto da FVG apud OLIVEIRA et. al (2006),

Ficava claro que, entre a necessidade de ajuste macroeconômico e a aposta no desenvolvimento, o Governo Kubitschek assumia a opção de implementar a matriz desenvolvimentista, ainda que os indicadores econômicos apontassem para um progressivo desequilíbrio dos pilares da economia. Vencia a concepção de matriz estruturalista, segundo o qual os sinais de desequilíbrios identificados na economia eram inerentes ao processo de desenvolvimento e seriam corrigidos progressivamente, à medida que a economia brasileira se modernizasse, dinamizasse e diversificasse. (Fundação Getúlio Vargas, apud OLIVEIRA et al, 2006, pág. 92)

Nesse sentido, diante da dicotomia de crescimento e estabilidade, verificou-se que a matriz de política econômica do governo Kubitschek é buscar o desenvolvimento econômico em face a estabilidade. No entanto, em um de seus discursos iniciais, dirigiu-se a população brasileira no início de seu mandato com incessante discurso, de que o problema fundamental do Governo era enfrentar a gravidade da crise inflacionária. (JK – Discursos, 1956, apud CARDOSO, 1978, pág. 213). Os motivos desse discurso podem ser relacionados a aceitação e apoio das bases políticas, mas conforme será visto, houve a veemência de se buscar a estabilidade em um determinado momento do governo. Essa discussão de crescimento e estabilidade se dava, pelas condições e índices econômicos desfavoráveis, principalmente no que consiste na balança de pagamentos pela diminuição da capacidade de importar.

a) Política Cambial

Constatou-se que as instruções 70 e 113 da SUMOC se tornaram em importantes instrumentos não só na entrada de capitais estrangeiros e fonte de receitas, mas também no processo de controle de importações e exportações. A manipulação na taxa de câmbio e a imposição de quotas, tarifas e impostos de importação e exportação, segundo Oreinstein e Sochaczewski (1990) formavam o conjunto principal de estratégias operacionais na política econômica. A perda das receita de exportação comprometiam os avanços do processo de industrialização, no entanto, conforme complementa os autores, a única solução viável seria a entrada líquida de capitais autônomos de modo a compensar o declínio nas exportações. A lei 1.807, juntamente com as instruções da SUMOC primava por investimentos estrangeiros considerados de especial interesse nacional, segundo Caputo (2007), recebendo assim tratamento cambial favorecido. Estes investimentos eram subsidiados pela ausência de interesse do setor privado (como no caso de infraestrutura), ou por restrições tecnológicas, praticamente em todos os setores industriais, exceto, aqueles definidos como supérfluos pela SUMOC, tendo assim a instrução 113 como um instrumento poderoso para atrair capitais externo sem exercer pressão na disponibilidade de divisas. (OREINSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990). A questão da reforma cambial foi sugerida em 1953 com a intenção de superar os problemas da crise de crescimento pela Comissão Revisora das Tarifas Aduaneiras, segundo Bielschowsky (2000), o plano proposto amadureceu o projeto de simplificação do sistema cambial aliado a uma reforma de tarifas aduaneiras. (BIELSCHOWSKY, 2000).

A lei 3.244, de agosto de 1957 foi um grande marco da política cambial, pois apregoava a unificação das taxas de câmbio – medida apoiada pelo FMI – e, portanto, abandonava a instrução 70 da SUMOC. A lei instituiu de fato o novo sistema tarifário, bem como criou a CPA, no entanto, manteve o sistema cambial múltiplo, sem simplificá-lo. (BIELSCHOWSKY, 2000). Segundo Basílio Machado Neto apud Lafer (2002), relator da lei no congresso, a ideia fundamental proposta era transferir os aspectos protecionistas das taxas múltiplas de câmbio para as tarifas, e assim originar uma especialização funcional entre os problemas da defesa da produção nacional – um argumento para as tarifas – e os problemas de câmbio exterior e da balança de pagamentos – uma questão monetária na qual a SUMOC deveria concentrar atenção. Lafer (2002) complementa que as novas tarifas permitiram uma simplificação das taxas múltiplas de câmbio as quais foram reduzidas a duas categorias: “geral”, que incluía matérias primas, equipamentos e outros bens de produção, então supridos incipientemente pelo mercado interno, e “especial”, com produtos supérfluos. Oreinstein e

Sochaczewski (1990) complementam que uma terceira categoria, não sujeita a leilão, a “preferencial” foi criada para importação de produtos privilegiado. A lei de 3.244 ainda tinha poderes para aplicar tarifas com flexibilidade em função da necessidade nos processos de substituição de importações, podendo reduzir para 50% os impostos aplicados sobre maquinaria importada e elevando em até 30% os que obtiverem o “registro similar”. (LAFER, 2002). Conforme menciona Bielschowsky (2000), mantinha-se a categoria de importações preferenciais (petróleo, trigo e alguns outros itens), atendendo assim aos objetivos desenvolvimentistas, pois foi instituído definitivamente o protecionismo alfandegário que evitava a corrosão inflacionária (BIELSCHOWSKY, 2000). Segundo Lafer (2002), os produtos que não eram elevadamente protegidos pela lei tarifária, passariam ter seus impostos tão logo começassem a ser produzidos no Brasil. Com essa reforma, a indústria de bens de capital cresceu à taxa de 26,4% ao ano entre 1955 e 1960 devido ao comportamento dos seguimentos de equipamentos, principalmente de veículos e transportes. (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990).

Tabela 1 - Taxa do crescimento médio do produto real por setores de 1948 - 1956 e 1957-1961

	1948-1956	1957-1961
Setor primário	3,9	5,8
Setor secundário	8,7	11,4
Setor terciário	5,6	7,0

Fonte: Adaptado. Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. 1967, apud, LAFER, 2002, pág. 134

Tabela 2 – Índice do produto real do Brasil na indústria 1949 – 1961

Ano	Índice
1949	100
1950	111,4
1951	118,5
1952	124,4
1953	135,2
1954	146,7
1955	162,3
1956	173,5
1957	183,2
1958	213,2
1959	240,7
1960	264,8
1961	293,4

Fonte: Apec, 1969 apud LAFER, 2002, pág. 134.

Tabela 3 - Índice da produção industrial do Brasil e de outros países em 1959, data-base 1955 = 100

País	Índice
Brasil	197,0
Japão	179,0
Alemanha Ocidental	126,0
França	133,0
México	134,0
Argentina	94,0
União Soviética	149,0

Fonte: Brasil. Presidência da República, Conselho de desenvolvimento. 1960, apud, LAFER, 2002, pág. 135.

As tabelas 1,2 e 3 representam respectivamente, a taxa de crescimento médio real dos setores, o índice do produto real do Brasil na indústria e o índice da produção industrial do Brasil e outros países após a instrução 113 da SUMOC e a reforma cambial. A análise que se pressupõe dessas tabelas é que o Brasil nos anos de 1956 – 1960 alavancou a produção industrial real dobrando praticamente a estrutura produtiva, aumentando a diversificação dos produtos, via processo de substituição das importações, alcançando índices de produção industrial característicos de países industrializados. A reforma de 1957 implicou um aprofundamento do processo de substituição, na medida em que se alcançava estágios mais avançados na industrialização. (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990).

A preocupação corrente, que se teve com o controle das importações, foi devido ao aumento do processo de substituição de importações que estava acarretando a deterioração dos termos de troca e pela diminuição das reservas cambiais. Bielschowsky (2000) suplementa ainda que a partir da reforma cambial, tiveram-se dificuldades de equilibrar o balanço de pagamentos por causa das pressões do FMI. (Bielschowsky, 2000, pág. 404).

Tabela 4 - Balança de Pagamentos, 1947 – 1955.
(US\$ milhões)

	1947	1948-50	1951-52	1953	1954	1955
Balança comercial	130	285	-109	424	148	320
Serviços	-257	-262	-403	-355	-338	-308
Merc. E serviços	-127	23	-512	69	-190	12
Transf. Unilaterais	-24	-4	-2	-14	-5	-10
Transações correntes	-151	19	-514	55	-195	2
Capitais	12	-63	12	59	-18	3
Erros e Omissões	-43	29	49	-98	10	12
Saldo (superávit ou déficit)	-182	-15	-453	16	-203	17

Fonte: Boletins do Banco Central, apud LEOPOLDI, 2002, pág. 119.

Tabela 5 - Balança de Pagamentos, 1956 – 1961.
(US\$ milhões)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Balança comercial	437	107	65	72	-23	113
Serviços	-369	358	-309	-373	-459	-350
Merc. E serviços	68	-251	-244	-301	-482	-237
Transf. Unilaterais	-11	-13	-4	-10	4	15
Transações correntes	57	-264	-248	-311	-478	-222
Capitais	151	255	184	182	58	288
Erros e Omissões	-14	-171	-189	-25	10	49
Saldo (superávit ou déficit)	194	-180	-253	-154	-410	115

Fonte: Relatórios do Banco Central, apud LEOPOLDI, 2002, pág. 123.

Comparando a balança de pagamentos nos anos (1947 – 1955) com os anos (1956 – 1961) verifica-se que o país teve uma queda significativa na balança de pagamentos no período do governo Kubitschek, que após leve recuperação no ano de 1955 e 1956 apresentou somente saldos deficitários. É nesse contexto que se inicia o surgimento das pressões preocupações do Fundo Monetário Internacional com o país. Pressões estas que, segundo Leopoldi (2002) visavam a simplificação do sistema cambial, com gradual redução dos controles (licença prévia, câmbio múltiplo, quotas de importação) visando alcançar uma taxa única.

“O problema de pagamentos internacionais não pode ser resolvido apenas através de medidas fiscais e creditícias, e o Fundo, portanto recomenda, em caráter de Urgência que o Brasil leve a cabo uma reforma geral de seu sistema cambial para ajudar a restaurar o equilíbrio no balanço de pagamentos”. (Recomendações do Staff do FMI ao governo brasileiro em 1958 e 1959, apud LEOPOLDI, 2002, pág. 123).

Essas recomendações do FMI¹³, segundo Lessa (1982) se deram em um momento que o governo Kubitschek passava no que se pode denominar “esgotamento” das possibilidades de financiar, via inflação, o processo de formação de capital. Sendo assim, a presença de um processo inflacionário, as deteriorações relativas das condições externas conduziram, aparentemente a conferir peso à consecução da estabilidade. A reduzida preocupação com o problema geral da estabilidade fica evidenciada pela não consideração do anterior movimento inflacionário, sendo que a decisão foi no sentido de confirmar o esforço nas medidas de curto prazo. A necessidade de tecnologias e capital para investimentos de longa maturação intensificaram certos desequilíbrios. Lessa (1982) relata ainda que a ordem de inversões realizadas pelo setor público teve um crescimento de 27,5% entre 1950-1956, excluindo 1951-1952, para 37,1% entre 1957-1960, constituindo assim a mais ampla ação orientada do Estado na América Latina, com vistas a implementação de uma estrutura industrial integrada. (LESSA, 1982). Essas inversões foram provenientes da via expansionista em déficits de caixa do setor público, conclui Lessa (1982).

b) Política Fiscal e monetária

Tabela 6 – Taxa de Inflação no Brasil 1950 - 1961

Ano	Taxa de Inflação
1950	13,4
1951	19,8
1952	10,3
1953	15,1
1954	30,3
1955	13,1
1956	19,2
1957	12,5
1958	12,2

¹³ Segundo Leopoldi (2002) o FMI por essa época estava começando a financiar programas de estabilização de cunho ortodoxo na América Latina. No entanto essas medidas segundo Sola (1998), apud Campos (2007), tiveram resultados negativos em termos de estabilidade política comprometendo o desenvolvimento.

Ano	Taxa de Inflação
1959	37,7
1960	30,9
1961	38,1

Fonte: FGV, Simonsen, 1969, apud LAFER, 2002, pág. 149.

Durante o governo Kubitschek ocorreu um incremento no índice de investimento e inversões públicas, o que levou a onerar as contas do governo, voltando a pressionar os índices de inflação. Entre os anos de 1957 e 1960 o país apresentou um novo surto inflacionário, conforme destacado na tabela 6. Em 1957 a balança de pagamentos acusou um déficit de US\$ 248 milhões de dólares em conta corrente, enquanto para as cifras de 1955 e 1956 tinham como resultado num quase equilíbrio em conta corrente. Segundo Skidmore (2010), esse resultado tinham-se duas causas, as razões de troca, neste caso a capacidade de importar, e os gargalos na estrutura da economia interna. Adiciona-se ainda o problema da inflação. Segundo Campos (2007), Juscelino em um dos seus primeiros pronunciamentos sabia das preocupações em que seu governo iria, enfrentar principalmente em termos de política econômica, sendo o problema da inflação e industrialização para o país alcançar a emancipação econômica.

Conforme já examinado, a postura indiferente quanto ao problema inflacionário no governo Kubitschek, segundo Lessa (1982), não revelava qualquer preocupação com os problemas do desequilíbrio monetário, fiscal ou na balança de pagamentos. A meta de maior importância sempre foi voltada para as políticas de promoção à aceleração do processo econômico, no qual visavam o desenvolvimento. Em decorrência da própria ênfase obstinada de Juscelino Kubitschek na industrialização e na transferência da capital, segundo Leopoldi (2002), algumas áreas da política econômica brasileira ficaram relegadas a um plano secundário, perdendo sempre que se tratava de escolher entre as metas prioritárias e as demais metas. Dessa forma, como assinala Campos (2007), mesmo diante do problema inflacionário, o discurso de Juscelino é a colocação do desenvolvimento como condição *sine qua non* para que o país lograsse solucionar o problema inflacionário, relacionando o combate da inflação com o aumento da produção nacional, sendo que não seria motivo para que a política de desenvolvimento fosse abandonada ou mudada por causa da inflação, tendo com exceção o episódio do Programa de Estabilização Monetária.

Os fatores que proporcionaram essa expansão monetária, segundo Sola (1998), apud, Campos (2007) foram a política de defesa do café, o qual se comprou 1/3 dos excedentes da safra de 1957-1958, compra essa realizada via expansão monetária, o crescimento das

despesas em investimentos públicos no início de 1958, em especial a construção de rodovias, concessão de aumentos salariais, linhas de crédito do Banco do Brasil e da nova capital, e por fim a seca que assolou a região nordeste comprometendo o abastecimento de alimentos na região, implicou no aumento dos gastos do governo na assistência à população.

A política de moeda e crédito era gerenciada pela SUMOC, pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro. Conforme já examinado, a SUMOC era o órgão controlador do sistema tendo como suas principais atribuições a responsabilidade pela política cambial, fixação de juro de redesconto, percentual de depósitos compulsórios e fiscalização do registro de capitais financeiros. O Banco do Brasil operava a carteira de redesconto, carteira de câmbio, a CAMOB e a CACEX. Na prática, segundo Orenstein e Sochaczewski (1990) o Banco controlava integralmente o câmbio (operação em divisas compradas ou vendidas pelos bancos comerciais), implementava as políticas seletivas de importação e exportação e recebia a arrecadação tributária e outras rendas da União, além de realizar operações de crédito ao Tesouro, por se trata de banco do governo. A única função obscura do BB era não ser emissor de papel moeda, função da Caixa de Amortização do Tesouro Nacional. Conforme complementa Orenstein e Sochaczewski (1990), a mescla de três atribuições do Banco do Brasil em ser o agente financeiro do Tesouro, autorizado a realizar operações de crédito, ser depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais eram consideradas incompatíveis com a política monetária, pela simples razão de que não existiam limites rígidos à emissão de papel moeda e meios de pagamento escritural, não tendo limite o banco em suas operações ativas, permitindo assim a sua expansão da base monetária sem restrição.

As autoridades monetárias para restringir a expansão do crédito e a base monetária possuíam dois instrumentos heterodoxos, segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), a manipulação dos empréstimos das diversas carteiras do Banco do Brasil e pelas operações de câmbio, a compra e venda de divisas. A forma de eliminar o déficit da caixa do Tesouro interrompendo a expansão da base monetária era pelo aumento na receita tributária (impostos) e no corte dos gastos de custeio, mantendo os gastos dos investimentos inalterados, que na prática ocorriam de maneira inversa. (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990)

Segundo Skidmore (2010), Juscelino relutava em aprovar qualquer tentativa de adotar medidas de austeridade em relação aos gastos públicos, pelo fato de não querer comprometer o Plano de Metas, afirmando que o seu programa era compatível com a estabilização. Pressões internas por parte do empresariado nacional, que relutava pelas tentativas de restringir o crédito industrial, agroindustriais pedindo assistências pela queda no preço do café no mercado internacional, tensões sociais, resultante das lutas de classes para ajustar a renda

em face da alta de preços, cortes de subsídios para produtos importados provocando distorções no padrão de investimentos, advertências do FMI¹⁴ em relação ao serviço da dívida brasileira que estava elevado, engrossando ainda mais a opinião dos credores internacionais, foram fatores que levaram ao governo Kubitschek a adotar providências estabilizadoras em seu governo. (SKIDMORE, 2010,).

Segundo Oliveira et. al (2006), José Maria Alkmin até então Ministro da Fazenda, procurou definir uma política monetária destinada a conter o processo inflacionário, limitando a expansão da moeda através da restrição de crédito ao setor privado, mas, de maneira conflitante, empenhou-se em adotar a viabilidade de recursos para investimentos do setor público para manter as implementações do Plano de Metas.

Tendo em vista as providências e recomendações do FMI ao governo brasileiro em rever suas políticas passadas, realizando uma reforma cambial destinado a pôr fim à inflação, sob a condicionante que se não fosse feito não seria possível dispor dos recursos ao Fundo. Segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), Juscelino lançou Lucas Lopes (à Ministro da Fazenda) e Roberto Campos (à diretor Superintendente do BNDE), planejadores da implementação Plano de Metas, como responsáveis do PEM (Programa de Estabilização Monetária), para tomarem medidas mais energéticas para contenção do impulso inflacionário.

Benevides (1979) aponta as principais recomendações envolvendo as providências do PEM em quatro setores:

- Moeda e crédito, com limitação de crédito e controle operacional sobre bancos particulares;
- Finanças públicas, com equilíbrio orçamentário acarretando aumento nos impostos de renda e de consumo;
- Salários, com revisão do salário mínimo e restrição aos aumentos;
- Balanço de pagamentos, com controle cambial e monetário para impedir grande ampliação da importação de bens e serviços estrangeiros, desburocratização do setor

¹⁴ Segundo Skidmore (2010) o FMI era o principal indicador para opinião dos estrangeiros e a sua sanção se tornava pré-requisito para assegurar a cooperação dos principais credores. Como o país havia solicitado ao Fundo aval para um empréstimo aos bancos norte americanos (US\$ 100 milhões Eximbank e US\$ 58 milhões bancos privados) e direito de sacar no próprio Fundo (US\$ 74,9 milhões) o diagnóstico apresentado pelo FMI que, não adiantaria, pois, emprestar ao país, já que a dívida só aumentaria, provocou preocupação por parte dos credores, no qual se manifestaram pedindo que o governo brasileiro adota-se uma “fórmula adequada” para cumprimento das recomendações do FMI. (LEOPOLDI, 2002, págs. 123-124).

exportador, eliminação gradual de subsídios cambiais para evitar estímulo ao consumo de bens importados e investimento de equipamentos importados.

Skidmore (2010) complementa que Juscelino anunciou o programa em duas fases: a primeira de outubro de 1958 ao final de 1959 haveria uma “fase de transição e reajustamento”, no qual se reduziria drasticamente o ritmo de crescimento dos preços, reduzindo as distorções de investimento, com controle e limites da expansão monetária e melhorando os salários reais. Já a segunda fase se daria a partir de 1960, com os preços estabilizados, a subsequente expansão dos meios de pagamentos seria limitada ao montante estritamente necessário para cobrir o aumento do produto real, tudo isso sem sacrificar de forma alguma o Plano de Metas, que na concepção o PEM era “perfeitamente compatível” com o Programa de Metas. No entanto, o conflito entre o Plano de Metas e o PEM era inevitável. (SKIDMORE, 2010).

Juscelino Kubitschek em um dos seus discursos pela Voz do Brasil em 1958, o presidente afirma que a aplicação do PEM dará ao país os meios mais adequados para conter a inflação e estimular as exportações, garantindo o prosseguimento do programa de desenvolvimento econômico. (Oliveira, 1959, apud, CAMPOS, 2007, pág. 46). Não obstante, conforme acena Benevides (1979) as consequências mais concretas dessas medidas seriam altamente desfavoráveis a todos os grupos pela restrição do crédito em geral, vital para indústria tradicional (dificultando as transações comerciais e restringindo o ritmo de crescimento), alta no custo de vida, com um plano inflacionário. Em suma o PEM, representava um freio no desenvolvimento econômico afetando o cumprimento das metas e principalmente o ritmo das obras em Brasília, o que significaria renunciar o Plano de Metas. (BENEVIDES, 1979).

O Plano de Metas previa uma inflação de 13,4% ao ano, todavia a inflação média real do período foi de 22,6% ao ano. Isso fez o FMI adotar uma postura mais rígida frente ao Plano de estabilização com princípios da escola ortodoxa monetarista que, segundo Juscelino Kubitschek, apud Oliveira et al (2006), fizera uma série de exigências, sem o atendimento das quais, não seria liberado o adiantamento solicitado. Campos (2007) complementa que a feição gradualista em que foi conduzida o PEM fez o FMI recriar o Plano de Estabilidade. (CAMPOS, 2007). Outro fato a ser destacado também foi política creditícia do Banco do Brasil, que continuou de forma ampliada a conceder créditos defendendo a fonte quase única de capital de giro da indústria tradicional, não se submetendo assim às diretrizes e metas quantitativas do Programa. (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990).

Benevides (1979) afirma que o Fundo propunha uma programa anti-inflacionário de choque (o que levaria ao impedimento orgânico do ritmo das obras), decorrendo assim com exigências “irrealistas” de austeridade. Assim,

O governo Kubitschek estava, na verdade, dividido com relação ao caminho a seguir. Lopes e Campos afirmavam que o programa de combate à inflação precisava ser intensificado, e lutavam para convencer o FMI e o governo americano de que suas opiniões teriam sucesso com Juscelino. Mas o presidente hesitava. Sua indisposição para endossar os termos energéticos as propostas de Lopes-Campos, sobretudo no que dizia respeito à política de crédito, à política salarial e às questões orçamentárias, indicava claramente que ele tinha dúvidas sobre a viabilidade política de qualquer governo que pusesse em prática o tipo de programa de combate à inflação com que se comprometera em outubro. De fato, era difícil avaliar até que ponto o público compreendia as complexas questões que a crise de estabilização implicava. (SKIDMORE, 2010, pág. 218).

As dificuldades de o Brasil obter anuência do FMI quanto a sua política econômica e quanto ao PEM culminaram no rompimento do governo Kubitschek com o FMI e de contrapartida com a sua equipe de econômica a ele ligada. (CAMPOS, 2007). Em junho de 1959, segundo Skidmore (2010), obrigado a optar entre continuar o impulso e alcançar as suas metas e a necessidade de contrair a economia para satisfazer credores estrangeiros, Juscelino optou pela primeira opção. O fato de seu governo estar perto do fim, ele preferiu romper drasticamente com os estrangeiros, na esperança de desviar a atenção interna dos altos níveis de inflação. (SKIDMORE, 2010).

Foi uma opção do governo JK crescer com inflação, a despeito das recomendações do FMI e do Departamento de Estado norte americano de que a hora era de desacelerar o crescimento e tratar da estabilidade monetária e do equilíbrio das contas externas. (LEOPOLDI, 2002).

Segundo Benevides (1979) a inflação foi a principal fonte de oposição à política econômica do governo, principalmente por parte da “direita”. Todavia o recurso da inflação garantiu em parte o crescimento econômico do país. Se, por um lado provocava distorções na estrutura de investimentos, por outro lado funcionava como inflação de lucros, como técnica de poupança forçada, ou melhor, técnica de confisco salarial. Conforme completa Skidmore (2010), foi uma estratégia audaciosa, utilizada por um líder político ansioso para preservar a própria reputação e, quem sabe, preparar o caminho para a sua volta à presidência na reeleição de 1965.

Tabela 7 – Brasil: Aumento anual da produção industrial de bens de consumo e produção, índice e percentagens, 1956/1957 e 1958/1959

Ano	Bens de Produção		Bens de Consumo	
	Índice 1949 = 100	Aumento vis-à-vis o ano anterior (%)	Índice 1949 = 100	Aumento vis-à-vis o ano anterior (%)
1956	207,3	21,7	164,7	6,6
1957	260,1	25,5	165,0	0,2
1958	352,2	35,4	167,2	1,3
1959	425,0	20,7	178,1	6,5

Fonte: Brasil: Presidência da República/Conselho de Desenvolvimento, 1960, apud, LAFER, 2002, pág. 135.

Tabela 8 – Produto Interno Brasileiro 1956 – 1960 a preços constantes

Ano	PIB real anual (% a.a.)
1956	2,90
1957	7,70
1958	10,80
1959	9,80
1960	9,40

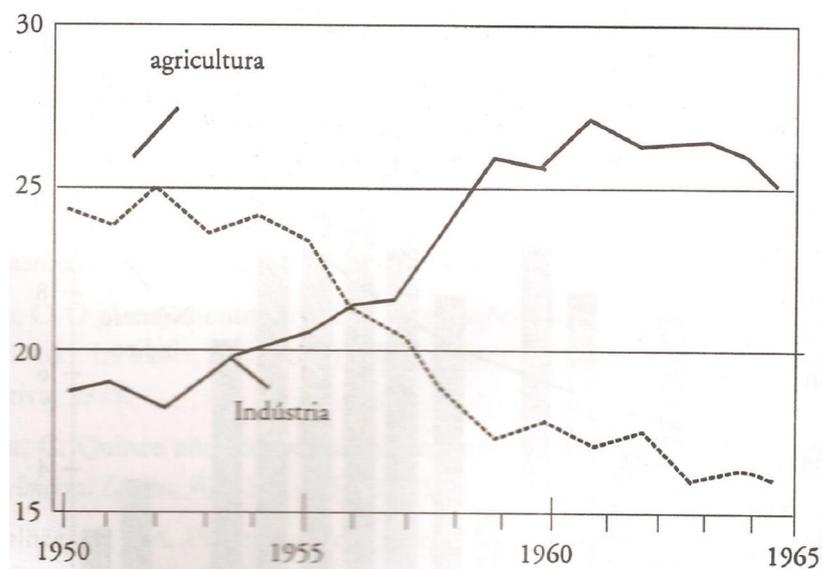
Fonte: Banco de dados/IBGE/IPEADATA, 2012.

Tabela 9 – Conteúdo de importação na Formação de capital fixo em países latino-americanos

País	Período	%
Bolívia	1955-59	65
Chile	1955-61	59
Peru	1959-61	46
Equador	1959-61	41
Venezuela	1955-61	34
Colômbia	1959-61	31
México	1955-61	30
Brasil	1959	22

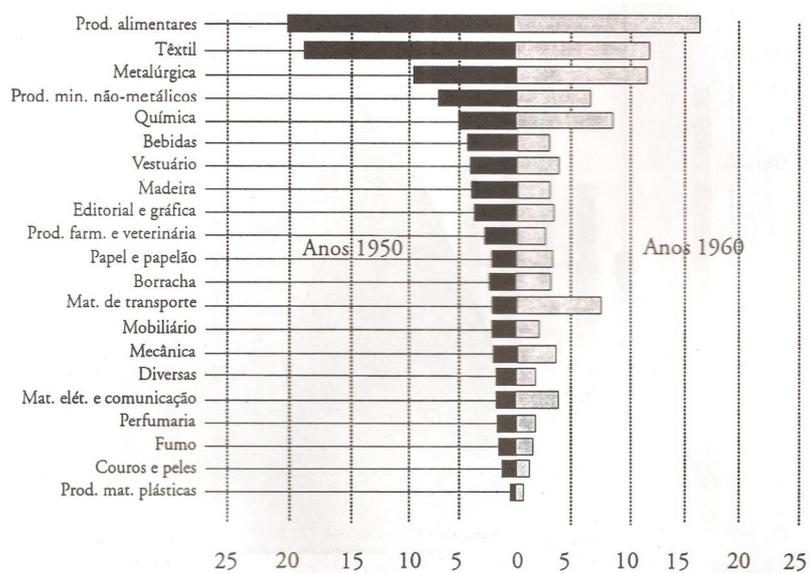
Fonte: Leff, 1968b, apud LAFER, 2002, pág. 155.

Gráfico 1 – Indústria e agricultura – % de participação no PIB

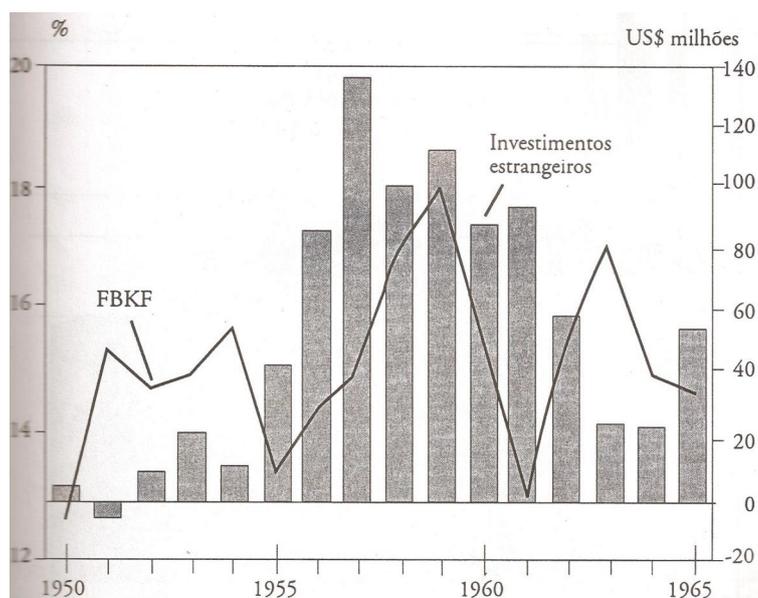


Fonte: Banco de Dados/Ibre/FGV apud FARO e SILVA 2002, pág. 92.

Gráfico 2 – Valor da transformação industrial % de participação por setores



Fonte: Banco de Dados/Ibre/FGV apud FARO e SILVA 2002, pág. 93.

Gráfico 3 – Formação bruta de capital fixo (FBKF) e investimentos estrangeiros

Fonte: Banco de Dados/Ibre/FGV apud FARO e SILVA 2002, pág. 99.

As tabelas 7, 8 e 9 referentes a da produção industrial de bens de consumo e bens de produção, PIB a preços constantes de 1956 – 1960, índice de importação na Formação de capital fixo em países latino-americanos, respectivamente, e os gráficos 1, 2 e 3 do percentual de participação da indústria e agricultura no PIB, valor da transformação industrial e a participação por setores e formação bruta de capital fixo destacam os principais índices econômicos de crescimento no período JK. As tabelas 7 e 8 representam um aumento na produtividade industrial e do produto interno bruto do período JK, que cresceu em média de 8,1% no período. A tabela 8 mostra que o país a partir da internacionalização da economia diminuiu a quantidade de importação para formação bruta de capital, mostrando assim que aumentou a capacidade produtiva interna na formação bruta de capital e do capital estrangeiro direto, como destaca-se no gráfico 3. Os gráficos 1 e 2 destacam a importância crescente da participação da indústria no PIB e a variação crescente dos setores, principalmente de bens de consumo duráveis e de bens de capital em relação ao começo da década de 1950. Esses dados corroboram com a análise do estudo que indicando o novo padrão de crescimento econômico nacional.

Relatei a situação que encontrei ao assumir o Governo, enumerando as providências que se fizeram necessárias para que se fosse assegurado o êxito do Programa de Metas. Entretanto, nem tudo foi tão fácil. Tivemos de vencer dificuldades – e grandes – balanço de pagamentos, inflação e subdesenvolvimento.

O Programa de Metas havia sido executado, sem que as finanças nacionais acusassem a menor depressão. O que houve – e isto é comum em qualquer administração – foram desajustamentos setoriais, de fácil correção, e desequilíbrios periódicos no balanço de pagamentos, decorrentes da instabilidade característica do mercado internacional. Os riscos do “não desenvolvimento” eram, assim, mais graves do que se poderia julgar, em função da análise superficial. Isto porém, não era tudo. Além da decisão de se procurar acelerar por todos os meios o desenvolvimento econômico, era imprescindível fixar-se antes de tudo, o que podemos denominar o “modelo do subdesenvolvimento brasileiro”.

Esta é a imagem de um Governo dinâmico, audacioso, progressista, inimigo de tabus e confiante no futuro do Brasil. (Juscelino Kubitschek, apud OLIVEIRA et al, 2006, págs. 178-184).

4.4 Síntese conclusiva das políticas econômicas do governo Kubitschek

A composição das políticas econômicas realizadas no governo Kubitschek, em grande parte, tiveram suas formulações e fundamentações oriundas dos governos anteriores. A transformação da estrutura econômica, financeira, comercial, tecnológica e político-militar no pós-guerra implicaram a nova composição das “regras do jogo econômico”, no qual possibilitaram a transmigração do capital no cenário econômico internacional afetando as políticas e estratégias econômicas nacionais. Conforme destacado por Teixeira (1983) foi a partir da concorrência oligopolista dos países centrais (EUA, Leste europeu e Japão), que se ampliaram os meios de pagamentos, de crédito e o volume monetário no comércio mundial, proporcionando a difusão e o dinamismo do modo de produção capitalista movimentando o capital dos grandes centros para as regiões periféricas. Nesse intento, os avanços e recuos das políticas econômicas brasileira estiveram ligados às transformações e movimento do capital internacional ocasionando problemas de descontinuidade no processo de evolução e crescimento econômico no país.

Durante o governo Dutra foi assegurado o caráter legal para entrada de capitais estrangeiros aplicados no Brasil. Essa nova orientação forneceu poderoso estímulo à industrialização do país, no que Lessa (1982) chamou de industrialização “não intencional”, pelo fato das medidas estarem destinadas a resolver os problemas de curto prazo, como a inflação e o desequilíbrio na balança de pagamentos. Já em Vargas, a política desenvolvimentista nacionalista, foi orientada pela ausência de uma classe empresarial dinâmica e por um Estado propulsor na liderança e no impulso rumo a industrialização para minimizar os problemas conjuntarias, através do controle e intervenção nas políticas tarifárias, políticas de créditos, assistências técnicas, favores fiscais, capital externo, tudo

frente aos interesses nacionais. No mesmo governo ainda foi instituída a instrução 70 da SUMOC no âmbito de contenção das importações. A nova política cambial estabelecia taxas múltiplas de câmbio definidas em cinco categorias, sendo a Categoria I (Insumos Agrícolas) Categoria II (Minérios e material cru), Categoria III (Maquinaria industrial e veículos), Categoria IV (Máquinas para escritório, frutas frescas e alguns bens de consumo) e Categoria V (Outros itens, incluindo os quais a oferta interna é satisfatória). Essa política, conforme destacou Vianna (1990), atuou como fonte de receita não-orçamentária para o financiamento dos gastos públicos, viabilizando assim uma política monetária restritiva, no qual implicou na consolidação de reserva de mercado para produções substitutivas mediante o encarecimento relativo das importações, provocando o efeito de proteção (subsídio) à indústria de certas importações industriais menos essenciais.

Na sequência do governo Vargas, foi instituído o governo provisório de Café Filho que dentro das suas propostas de política econômica de contenção da inflação, gastos públicos e restrição ao crédito, instituiu-se a Instrução 113 da SUMOC, política cambial permitia emitir licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos destinados à “complementação dos conjuntos já existentes no país e classificados nas três primeiras categorias de importação, permitindo o ingresso de equipamentos estrangeiros no país sem dispêndio de divisas para as demais dever-se-ia consultar a SUMOC. (VIANNA, 1990).

Com a utilização massiva da instrução 113 da SUMOC Kubitschek, segundo Lessa (1982), condicionou suas políticas econômicas em quatro características fundamentais: **o tratamento extremamente favorável a entradas de capitais estrangeiros, a participação direta do setor público na formação interna de capital, estímulos às inversões privadas prioritárias, e no tratamento da estabilidade**, isso situado nas brechas do policentrismo proporcionado pela emergência dos países do Mercado Comum Europeu e Japão.

Segundo Lessa (1982) o Programa de Metas não possuía uma definição clara de financiamento, preferindo procurar sua solução ao longo da execução do programa. As formas de financiamento do Plano se deram a partir emissões governamentais (orçamento corrente da União, inclusive fundos vinculados, orçamentos dos Estados, inclusive fundos especiais, financiamentos de entidades públicas BNDE, Banco do Brasil, etc.) e **preferencialmente de financiamentos externos** combinados ao investimento privado de risco (Empresas Estrangeiras, Eximbank e o BIRD). Essas fontes de financiamentos reduziram ou removeram as fontes de incerteza interna (avais do BNDE) quanto ao financiamento das metas específicas e as fontes de incerteza externa (financiamentos no Eximbank e o BIRD). Entretanto, no que diz respeito ao seu financiamento, muitos autores descrevem como motivos que levaram o

aprofundamento dos déficits públicos, à insuficiência tributária para financiar despesas correntes do governo, recorrendo assim a um tipo de financiamento inflacionário.

Nestes termos, as políticas do governo Kubitschek estavam voltadas para atingir os objetivos da economia em favor do Plano de Metas. Segundo Draibe (1985), a administração Kubitschek soube fazer uso intenso de todo notável elenco de organismos, planos e instrumentos avançados durante o segundo governo Vargas, esforçou-se para ampliar – de modo progressivo e marginalista – a carga tributária, explícita ou implícita, teve a matriz da sua política econômica orientada para buscar o desenvolvimento econômico. Dos instrumentos e variáveis econômicas em 1957 através da lei 3.244, instituiu a unificação das taxas de câmbio, o que foi considerado um grande marco da política cambial. Conforme aponta Bielschowsky (2000), a lei instituiu de fato o novo sistema tarifário e criando a CPA, no entanto, manteve o sistema cambial múltiplo, sem simplificá-lo. Conforme o relator da lei Basílio Machado Neto apud Lafer (2002), a ideia fundamental proposta era transferir os aspectos protecionistas das taxas múltiplas de câmbio para as tarifas, e assim originar uma especialização funcional entre os problemas da defesa da produção nacional. – um argumento para as tarifas – e os problemas de câmbio exterior e da balança de pagamentos – uma questão monetária na qual a SUMOC deveria concentrar atenção.

A SUMOC centralizava as tomadas de decisões do governo em termos da política monetária. Requeria emissões de papel-moeda junto ao Tesouro, controlando e recebendo com exclusividade os depósitos dos bancos e orientando a política cambial. Todavia, a materialidade operacional da SUMOC (depósitos compulsórios dos bancos comerciais, redescontos, política de juros e intervenção cambial) efetuavam-se através do Banco do Brasil

O Banco do Brasil constituía o papel do núcleo central do sistema de crédito comercial, agindo na prática como um Banco Central, banco de fomento e agente fiscal, regulando área monetário-creditícia e cambial.

Conforme se destacou nos capítulos anteriores, no início do governo Kubitschek, não se revelou qualquer preocupação como problema do desequilíbrio monetário, fiscal ou na balança de pagamentos. (LESSA, 1982). Entretanto, ao longo do seu governo o uso dessas variáveis econômicas foram essências como respostas as tensões, aos problemas inflacionários e do esgotamento das tradicionais formas de financiamento.

Essas políticas ficaram relegadas a um plano secundário, perdendo sempre que se tratava de escolher entre as metas prioritárias. Como forma de solucionar o problema inflacionário, o governo Kubitschek relacionava este diretamente com o aumento da produção nacional.

O fato do FMI ser o principal indicador para opinião dos estrangeiros, tendo a sua sanção como pré-requisito para assegurar a cooperação dos principais credores com o país, Juscelino lançou Lucas Lopes e Roberto Campos para conduzirem o Programa de Estabilização Monetária para conterem o impulso inflacionário. As medidas de limitação de crédito, equilíbrio orçamentário, restrição dos aumentos de salário, controle cambial e monetário para impedir a ampliação da importação de bens e serviços estrangeiros, seriam as principais providências a serem tomadas em duas fases: a chamada fase de transição e de reajustamento. As consequências dessas medidas de restrição do crédito dificultariam as transações comerciais restringindo o ritmo de crescimento, alta do custo de vida, com um plano inflacionário. Conforme Benevides (1979) o PEM representava um freio no desenvolvimento econômico afetando o cumprimento das metas e principalmente o ritmo das obras em Brasília, o que significaria renunciar o Plano de Metas.

O caráter gradualista em que foi conduzido o PEM, aliado a política creditícia do Banco do Brasil, fez o FMI recriminar o Plano de Estabilidade. O Fundo propunha um programa anti-inflacionário de choque, proposta que ia de encontro com os propósitos do Plano de Metas. Sendo assim, as dificuldades de o Brasil obter anuência do FMI quanto a sua política econômica e quanto ao PEM culminaram no rompimento do governo Kubitschek com o FMI estando assim o governo Kubitschek comprometido a continuar o impulso de crescimento econômico para alcançar as metas propostas. Dessa forma, por estar próximo do fim do mandato, o governo Kubitschek optou por crescer com inflação, pois segundo Benevides (1979), o recurso da inflação garantiu em parte o crescimento econômico do país. Se, por um lado provocava distorções na estrutura de investimentos, por outro lado funcionava como inflação de lucros, como técnica de poupança forçada, ou melhor, técnica de confisco salarial. Mesmo com um desequilíbrio monetário, taxa média de inflação elevada, déficits na balança de pagamentos, a estratégia juscelinista permitiu o governo lograr de altas taxas de investimentos tendo um PIB médio de 8,1% ao ano, indústria de bens de capital crescendo à taxa de 26,4% ao ano, aumento na formação bruta de capital, aumento na produção de bens de capital e bens de consumo, e através da gama de incentivos e facilidades para entrada de capitais estrangeiros, aumentar o afluxo de capitais na economia, com o aumento do investimento direto externo no qual proporcionou a abertura de novos blocos produtivos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou averiguar as condições políticas, econômicas encontradas e implementadas pelo governo Kubitschek que viabilizaram a implementação do Plano de Metas e o crescimento econômico do período 1956 – 1960. Em conformidade que, as principais considerações e resultados foram expostos no final de cada capítulo, esta seção contempla uma visão mais concisa e integrada dos aspectos e elementos apreciados no objeto deste estudo.

Após a década de 1930 o Estado brasileiro iniciou o seu processo de ruptura com modelo econômico e político “agroexportador”, voltados aos interesses do café, para se inserir no “modo de produção e acumulação capitalista industrial”. Essa transição se deu devido as novas demandas da sociedade brasileira, tendo em vista as alterações econômicas e políticas, não só no país, mas também no cenário internacional.

No processo de formação capitalista, principalmente nos países subdesenvolvidos, é fundamental a atuação e participação do Estado como agente provedor e propulsor de medidas políticas e econômicas, que fomentem o desenvolvimento industrial, pois os problemas das economias periféricas consistem na “continuidade do novo estágio de difusão do progresso técnico”. No Brasil não foi diferente, para que houvesse a inserção do país no modo de produção e acumulação capitalista, o Estado teve que promover mudanças no aparato institucional para solidificar o desenvolvimento econômico. O desenvolvimentismo tem o propósito de acelerar a industrialização e romper com os paradigmas do subdesenvolvimento.

O Estado desenvolvimentista capitalista, com composição de aparelhos regulatórios, com a máquina burocrática administrativa de caráter intervencionista teve a sua primeira configuração durante o governo Vargas. A necessidade de uma estrutura institucional por parte do Estado se deu, pela inexistência de um mercado nacional unificado, dependência do setor externo, a carência energética e sistema de transporte deficiente, baixa produtividade geral da economia, os desequilíbrios setoriais e regionais, as dificuldades de combater os surtos inflacionários, a inexistência de um mercado organizado de capitais e a desarticulação do sistema financeiro. Nesse contexto, surge os ideais desenvolvimentistas na economia brasileira.

A ideologia desenvolvimentista de Kubitschek buscou resgatar o país do “ermo econômico” e transpor as barreiras do desenvolvimento via industrialização com a cooperação do capital externo. Essa ideologia na formação de um capitalismo industrial deve ser vista

como uma nova mentalidade de desenvolvimento, que seja capaz de deflagrar a aceleração do desenvolvimento econômico promovendo transformações em termos sociais, político e econômicos para afirmar o país como nação perante o mundo.

A economia brasileira em meados da década de 1950 apresentava sinais de desaceleração, crise financeira, problemas de inflação, deterioração dos termos de troca, e reversão na tendência de crescimento, o que provocaram desequilíbrios e tensões políticas. Para que Juscelino alcançasse a estabilidade política durante o seu governo foram necessárias alianças não só políticas, mas também militar e alianças de cooperação internacionais para dar sustentação ao governo. Para uma composição uniforme de crescimento e estabilidade política foi necessário reunir as forças convergentes aos mesmos ideais, mesmo havendo interesses diferentes nessas forças, pois exercer um domínio político, numa economia subdesenvolvida, em estado de democracia, deve-se ter equilíbrio e “jogo de cintura”, para saber lidar com as adversidades e com os “interesses” que levam a crises e às tensões políticas.

Em economias que imperam a democracia, as alianças são fundamentais para que o ambiente político se mantenha estável e se obtenha sucesso no exercício do poder. O clima durante o processo eleitoral de Kubitschek não apresentava um quadro amistoso de estabilidade. A campanha eleitoral mostrava-se desfavorável para Juscelino pela dissidência interna do próprio partido em relação a sua candidatura e pelo momento conjuntural em que passava o país, principalmente em termos de inflacionários. No entanto, sua política eleitoral, como ao longo de seu mandato, utilizou-se da “ideologia desenvolvimentista” para atacar os problemas econômicos e da industrialização como forma de romper com o período de estagnação em que passava o país. Dessa forma, a constituição da aliança PSD-PTB no processo eleitoral serviu como cálculo político, estabelecendo a junção do voto rural com o voto urbano representados pelas oligarquias rurais e pela burguesia industrial. Essa aliança em termos de cálculo político foi indispensável para obter a vitória nas eleições, superando com pequena margem de votos a UDN, partido de oposição. Essa pequena margem de diferença foi responsável por diversos momentos conturbados de crises e instabilidades até a efetiva posse do governo eleito.

Essa aliança também foi fundamental na formação de “bloco de apoio político” – na legitimação da aprovação de leis no Congresso – e para processamento e direcionamento das demandas no sistema político dentro do jogo de interesses. O PTB tornou-se o “hipotensor”, das tensões sociais e o PSD exerceu o papel de conciliação, através do “approach conciliatório”. Essa mesma aliança que favoreceu JK, também foi responsável pelas divergências e embates político-sociais.

Outra aliança de suma importância na constituição do governo JK foi a aliança militar. As divergências políticas e sociais, principalmente no processo eleitoral, foram contornadas com o apoio militar. O fato da aliança PSD-PTB possuir ideologias diferentes e não terem auferido maioria política, a elegibilidade do governo por um momento foi posta em xeque. No entanto, o poder legalista e constitucional dos militares, representadas no ministro da Guerra general Henrique Teixeira Lott, pôs fim ao ambiente “tenebroso” e as “confabulações” que iam contra o exercício da posse do governo Kubitschek. A aliança intervencionista militar através do “contra golpe” foi decisiva para contornar a instabilidade política e garantir a posse do governo de Kubitschek para exercício da constituinte. Essa aliança também se valeu pelas convergências que os militares tinham com os interesses econômicos do país nas políticas desenvolvimentistas e pela necessidade de manutenção “ordem” e clima favorável para execução das estratégias industrializantes.

No que concerne ao Plano de Metas, este foi o Programa Nacional Desenvolvimento que conduziu e orientou as políticas econômicas do país no período 1956 – 1960. Este se valeu da incorporação de vários aspectos de “projetos realizados, mas não implementados” como os estudos técnicos da CMBEU, e de estratégias econômicas Cepalinas para romper com os pontos de estrangulamentos estruturais e conjunturais, integrando a economia brasileira através da aceleração do processo de crescimento industrial principalmente nos setores de energia, transporte e indústrias de base, considerados estratégicos na irradiação e integração dos sistemas produtivos e nos setores “essenciais” de alimentação e educação. A estratégia de execução do Plano de Metas foi composta das alianças já mencionadas, e principalmente pela utilização da administração paralela, através de órgãos criados ou reformulados ligados diretamente à administração direta, ao Conselho de Desenvolvimento, Grupos de Trabalhos e Grupos Executivos que se empenharam no planejamento, coordenação, controle e cumprimento das metas contempladas pelo plano para reduzirem as áreas e/ou zonas de incertezas internas e externas da economia brasileira.

As áreas ou zonas de incertezas identificadas e diagnosticadas pelos estudos promovidos por parcerias entre Brasil e Estados Unidos, CMBEU, apontavam para eliminação dos estrangulamentos na infraestrutura (gargalos internos) através de inversões públicas do governo e para eliminação dos (gargalos externos) geralmente em áreas relacionadas à substituição de importações e a financiamentos. Dessa forma, o Plano de Metas dispendeu 43,4% do investimentos no setor de energia, das metas contempladas no setor o destaque fica para meta 1 (energia elétrica) que atingiu 95,4% da meta proposta. No setor de transporte que teve 29,6% dos investimentos destaque para as metas 8 (pavimentação de

rodovias) e 9 (rodovias – construção) que ultrapassaram as metas previstas. No setor de alimentação contemplado com apenas 3,2% dos investimentos o destaque ficaram para as metas 17 (mecanização da agricultura) e 18 (fertilizantes) que superaram as expectativas previstas pelas metas. No setor de indústria de base, beneficiado com 20,4% dos investimentos à exceção da Meta 25 (Borracha), pode-se considerar as demais metas com resultados satisfatórios no geral, destacando-se às metas 17 (mecanização da agricultura), 26 (exportação de minério de ferro), 27 (automobilística), 28 (indústria da construção naval) e a meta 29 (maquinaria pesada e equipamentos elétricos) que também dentro dos objetivos propostos alcançaram resultados bastante significativos. O último setor foi o da educação, contemplado somente com 3,4% do total dos investimentos, no consenso geral a meta obteve resultados satisfatórios.

Vale ressaltar, que áreas relacionadas à substituição de importações (gargalos externos), principalmente as indústrias de bens de capital, bens intermediários e consumo durável, que no âmbito da coordenação e controle e planejamento da Administração Paralela, ou seja, nos Grupos Executivos e Grupos de Trabalhos merecem evidência o GEIA (meta 27 – indústria automobilística), GEICON (Meta 28 – Indústria da construção naval), GEIMAR (Meta 17 – Mecanização da Agricultura), GEIMAP (Meta 29 – Indústria mecânica pesada e de material elétrico), GT 5 que procurou definir a política do aço, o GT 10 envolvido nos problemas da implementação da meta 17 (mecanização da agricultura) e o GT 22 que cuidava da meta 26 (exportação de minério de ferro).

No ambiente externo, as “regras do jogo” no pós-guerra orientaram os fatores políticos e econômicos do movimento do capital internacional. Estas impactaram na estrutura econômica, financeira, comercial, tecnológica e político militar possibilitando a transmigração do capital das economias desenvolvidas para as regiões periféricas via concorrência oligopolista dos países europeus, dos Estados Unidos e Japão. Nesse desígnio, os avanços e recuos das políticas econômicas brasileiras relacionaram-se ao movimento do capital internacional, ocasionando descontinuidade no processo de crescimento econômico do país.

Verificou-se que o governo deve estar atento as transformações e as tendências de movimento do capital externo para orientar e conciliar as forças produtivas que são capazes de aumentar o padrão de acumulação do capital. Diante disso, Juscelino Kubitschek lançou a proposta de desenvolvimentismo internacionalista, ou associado ao capital estrangeiro. Suas políticas estavam condicionadas no tratamento extremamente favorável a entradas de capitais estrangeiros, a participação direta do setor público na formação interna de capital, estímulos às inversões privadas prioritárias, e no tratamento da estabilidade. Dentro das suas estratégias

e propostas de políticas econômicas, no âmbito cambial, vale destacar as instruções 70 e 113 da SUMOC que foram importantes instrumentos não só na entrada de capitais estrangeiros, mas também fontes de receitas. A instrução 70 da SUMOC buscava a contenção das importações através de taxas múltiplas definidas em cinco categorias, insumos agrícolas, minérios e material cru, maquinaria industrial e veículos, máquinas para escritório e alguns bens de consumo e por fim outros itens supridos pela oferta interna. Essa política serviu como fonte de receita não-orçamentária para o financiamento dos gastos públicos. A instrução 113 da SUMOC política cambial que permitia emissão de licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos estrangeiros, destinados à complementação da estrutura produtiva existente no país, sem dispêndio de divisas. Este foi um recurso utilizado exaustivamente pelo governo Kubitschek.

Uma medida de extrema importância realizada no governo Kubitschek, tornando-se um marco na política cambial foi a lei 3.244 (lei de tarifas) que instituiu o novo sistema tarifário mantendo o sistema de câmbio múltiplo, reduzindo as taxas em duas categorias: “geral”, que incluía matérias primas, equipamentos e outros bens de produção, então supridos incipientemente pelo mercado interno, e “especial”, com produtos supérfluos.

O governo Kubitschek inicialmente não revelava nenhuma preocupação com o problema do desequilíbrio monetário, fiscal ou balança de pagamentos, estas ficavam em muitas, relegadas a um plano secundário em favor da industrialização. No entanto, o uso das agências como o Banco do Brasil, BNDE e SUMOC foram utilizadas para ampliar a carga tributária (impostos e taxas dos fundos), expansão da base monetária através do crédito e para financiamento através de empréstimos públicos externos, combinando com investimentos privados e inversões públicas. Estes instrumentos fizeram aumentar os déficits do governo, problemas na balança de pagamentos, provocando um novo surto inflacionário que esgotou as fontes de financiamento (BIRD e EXIMBANK). Tendo em vista as variáveis negativas, tentou-se um Programa de Estabilização Monetária para tentar cumprir as exigências do FMI e obter anuência de empréstimos e financiamentos externo. As exigências do FMI e as políticas propostas pelo PEM representariam um freio no desenvolvimento econômico, pois iam de encontro com os ideais desenvolvimentistas e industrializantes. Dessa forma, Kubitschek renegou as propostas do PEM rompendo com o FMI optando assim crescer com inflação, sem alterar as propostas de crescimento econômico via Programa de Metas.

Essa opção de crescimento econômico proposta pelo governo Kubitschek mesmo apresentando consequências negativas com déficits nas contas públicas, balança de pagamentos, problemas fiscais e principalmente inflacionários foi exitosa e apresentou

transformações positivas na estrutura econômica produtiva brasileira, pois aumentou os índices de formação bruta de capital fixo, permitiu o governo obter altas taxas de investimentos, com um PIB médio de 8,1% ao ano, crescimento da indústria de bens de capital na ordem 26,4% ao ano, aumento na produção de bens intermediários e bens de consumo, aceleração do nível de crescimento e renda per capita, aumento do afluxo de capitais na economia, o aumento do investimento direto estrangeiro no qual ofereceu a abertura e diversificação de novos blocos produtivos na estrutura econômica brasileira.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo Paiva. **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. 13ª. ed. Rio de Janeiro; Campus,. 1990.

AREND, Marcelo. **50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária**. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós graduação em Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 302p.

_____. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. P. 21-38.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. 496p.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK – JQ**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 459p.

CAMPOS, Márcia Aparecida Ferreira. **A política econômica do governo Kubitschek (1956 – 1961): o discurso em ação**. 223 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRGS, Porto Alegre, 2007.

CAPUTO, Ana Cláudia. **Desenvolvimento econômico brasileiro e o investimento direto estrangeiro: uma análise da instrução 113 da SUMOC – 1955/1963**. 2007.114 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, UFF, Niterói, 2007.

CAPUTO, A.C.; MELO, H.P. **O investimento direto estrangeiro no governo Juscelino Kubitschek**. Abril.2008. Rio de Janeiro.

COSTA, Marcos Egídio. **Getúlio Vargas, Estado e desenvolvimento**. 2011. 156 f. Monografia (Graduação) – Curso de Economia, Departamento de Ciências Econômicas, UFSC, Florianópolis, 2011.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Coleção Estudos Brasileiros).

FARO, Clovis de; SILVA, Salomão Quadros da. A década de 1950 e o Programa de Metas. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 67- 105.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**: historiografia e história. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FONSECA, Pedro C. Dutra. **Vargas: O capitalismo em construção 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IANNI, Octavio. **O Estado e o capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADA. Base de dados macroeconômicos IPEADATA. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acessado em 10 de outubro de 2012.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas, 1956-1961**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: 2002.

LAKATOS, E.M., MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60). In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 107-142.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARANHÃO, Ricardo. **O governo Juscelino Kubitschek**. São Paulo: Brasiliense, 1981. 105p.

MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Uma outra face dos anos JK: mobilização de direita. In: MIRANDA, Wander Melo (Org.). **Anos JK: margens da modernidade**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Rio de Janeiro: Casa de Lucio Costa, 2002. p. 45-66.

MOURA, Gerson. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 39-66.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Teixeira de. [et al]. **JK: Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo**. Belo Horizonte: Mercado Comum, 2006. p. 672.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. **Democracia com desenvolvimento: 1956 – 1961**. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. RJ; Campus, 13^a. Ed. 1990.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930 – 1964)** / Thomas E. Skidmore; tradução Berilo Vargas. Companhia das Letras. São Paulo, 2010.

TEIXEIRA, Aloisio. **O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra**, 1983. p. 128-193. Dissertação (Mestrado em Economia Industrial). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1983.

VIANNA, Sérgio Besserman. **Política econômica externa e industrialização: 1946 – 1954**. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. RJ; Campus, 13^a. Ed. 1990.

_____. **Dois tentativas de estabilização: 1951 – 1954**. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. RJ; Campus, 13^a. Ed. 1990.